

Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer

Klepp, Silja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klepp, S. (2011). *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. (Kultur und soziale Praxis). Bielefeld: transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Silja Klepp

Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz

**Eine Ethnographie der Seegrenze
auf dem Mittelmeer**

[transcript]

Kultur und soziale Praxis

Silja Klepp

Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz

Für Matthias, Brigitte und Volker

Silja Klepp (Dr. phil.) arbeitet am artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit der Universität Bremen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Rechtsethnologie, Flucht und Migration sowie soziale Aushandlungsprozesse im Kontext des Klimawandels.

SILJA KLEPP

Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz

Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer

[transcript]

Gedruckt mit Hilfe der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften in Ingelheim am Rhein sowie mit Unterstützung der Stiftung Pro Asyl.

**stiftung
PRO ASYL**



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2011 transcript Verlag, Bielefeld

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: Silja Klepp, Malta 2007

Lektorat & Satz: Silja Klepp, Andrea Meier

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-1722-1

PDF-ISBN 978-3-8394-1722-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

- Und dazwischen liegt das Meer ...**13
 - Eine Ethnographie der Seegrenze.....16
 - „*Vision and Mission*“ – Anmerkungen zum Blickwinkel.....21
 - Mit dem Kompass in der Hand – eine Ortsbestimmung.....24
 - Navigationshilfe durch die Arbeit28
- 1. Flüchtlinge auf dem Mittelmeer:**
 - Tendenzen, Strategien, Hintergründe** 31
 - 1.1 Tendenzen der Seemigration im Mittelmeerraum.....32
 - 1.1.1 Die Situation zwischen Libyen, Malta und Italien33
 - 1.1.2 Überfahrt nach Italien36
 - 1.2 Das internationale System der Seenotrettung39
 - 1.2.1 SAR, SOLAS und UNCLOS39
 - 1.3 Flüchtlingsrechte an der Seegrenze43
 - 1.3.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Gebot des *Non-Refoulement*43
 - 1.3.2 Regime-Kollision im Grenzraum.....46
 - 1.4 Die Europäisierung der Asyl- und Grenzpolitik.....48
 - 1.4.1 Schengen, Dublin und andere wichtige Verträge49
 - 1.4.2 Die gemeinsame EU-Grenzpolitik – Grenzlinien werden zu Grenzlücken57
 - 1.4.3 Frontex59
 - 1.4.4 Die Besonderheiten der Seegrenze.....63
 - 1.4.5 Das Gebot des Non-Refoulement auf See.....65
 - 1.4.6 Frontex auf dem Mittelmeer68
 - 1.4.7 Governance auf EU-Ebene69
- 2. Asyl an der Grenze – Eine andere Sicht auf Veränderungsprozesse im EU-Flüchtlingsrecht**.....71
 - 2.1 Grenzlücken und Fluchtwege.....73
 - 2.1.1 Ort der Gegensätze – die Grenze als Forschungsort73
 - 2.1.2 Grenzraum – Zwischenraum.....77

2.1.3 Asyl an der Grenze	79
2.2 EU-Flüchtlingsrecht in rechtsanthropologischer Perspektive	81
2.2.1 Welches ist der geeignete Rechtsbegriff für die Untersuchung der Aushandlungsprozesse im EU-Flüchtlingsschutz?	81
2.2.2 Recht als Ressource	86
2.2.3 „EU-Flüchtlingsschutz“ als Aushandlungsarena	88
2.2.4 Wichtige Akteure – einflussreiche Vorstellungen	93
2.2.5 Recht – eine bindende Kraft?!	96
2.3 Die „Geographie des Flüchtlingsrechts“ – Nationen – Rechte – Flüchtlinge	99
2.3.1 Schwierigkeiten des aktuellen Asylsystems	100
2.3.2 Refugee studies und die <i>agency</i> der Migranten im Grenzraum	102
2.3.3 Der Flüchtling als homo sacer und die Geographie des EU-Flüchtlingsrechts	106
3. Methodologische Überlegungen	109
3.1 Zur Neuordnung von Raum, Macht und Feld	109
3.1.1 „Follow the people ...“	112
3.1.2 Welches ist die passende Darstellungsform für eine Ethnographie der Grenze?	114
3.2 Libyen – von Risiko- und Paranoiamanagement	117
3.2.1 Der tastende Weg ins Feld	118
3.2.2 Tripolis – Methode und Dynamik	121
3.3 Italien – vielfältige Akteure, unterschiedliche Methoden	126
3.3.1 Reisen außerhalb von Palermo	129
3.4 Malta – ethnologische Forschung im „Insellabor“	130
4. Libyen – Malta – Italien: drei Länder, drei Wege	133
4.1 Libyen und die Transmigration nach Europa	133
4.1.1 Ziel- oder Transitland für Migranten?	134
4.1.2 Aufenthaltsgesetze für Migranten	137
4.1.3 Flüchtlingsschutz in Libyen	138
4.1.4 Die italienisch-libysche Zusammenarbeit in der Grenz- und Migrationspolitik	140
4.1.5 Libyen, Italien und die Europäische Union	143
4.2 Migranten und Flüchtlinge in Italien	146

4.2.1 Die Genese des italienischen Migrationsrechts.....	147
4.2.2 Die rechtliche Lage der Flüchtlinge in Italien.....	152
4.2.3 Italien und die Seegrenze.....	155
4.2.4 Kooperationen mit weiteren nordafrikanischen Ländern.....	158
4.3 Malta – „Once they got here they are stuck ...“	160
4.3.1 Anlandungen auf Malta.....	160
4.3.2 Maltesische Antworten auf die Seemigration	163
4.3.3 Asylsuchende auf Malta.....	166
4.3.4 Haftzentren und open centre	169
4.4 Die italienische und maltesische Politik im Vergleich	171
5. „Libya is a trap.“ – Migranten und Flüchtlinge in Libyen	173
5.1 Durch die Sahara	174
5.1.1 Scotts Reise.....	176
5.1.2 Menschensmuggel, Menschenhandel oder Fluchthilfe?.....	178
5.1.3 Handel um Haftentlassung – Die Reise der Familie Tshombé	180
5.1.4 Weitere Routen durch die Wüste	182
5.2 Leben in Tripolis	184
5.2.1 Tripolis.....	184
5.2.2 Migranten in Tripolis	185
5.2.3 Familie Tshombé – gestützt durch soziale Netzwerke	186
5.2.4 „Wie eine Insel in stürmischer See“.....	188
5.2.5 Leben im irregulären Zwischenraum	191
5.2.6 Handlungsoptionen einer bedrängten Community – Samuels Taufe.....	192
5.2.7 „Der Flüchtlingsstatus bringt uns keine Vorteile.“	196
5.2.8 Haft und Abschiebungen in Libyen – ein System der Willkür	200
5.2.9 Babatunde Adene	204
5.3 Flüchtlinge als <i>homo sacer</i> ? – Die libysche Politik im biopolitischen Diskurs.....	205
5.3.1 Libysche Haftzentren	205
5.3.2 Rassismus und Willkür	208
5.3.3 Leben in Libyen – Leben als <i>homo sacer</i> ?.....	210
5.3.4 Die Einbeziehung Libyens in die „Geographie des EU- Flüchtlingsrechts“	212

6. Überfahrt der Migranten und Praktiken der Seerettung	215
6.1 Wege übers Meer	217
6.1.1 Eindrücke von Migranten und NGO-Mitarbeitern	217
6.1.2 Wege übers Meer – ungewollt nach Malta	220
6.1.3 ... und nach Sizilien	223
6.2 Die Rettung von Bootsmigranten auf See –	
die Schwierigkeit des <i>place of safety</i>	225
6.2.1 Malta und der sichere Hafen	226
6.2.2 Francisco Catalina, Monfalco und der Thunfisch-Fall	231
6.2.3 Der Thunfisch-Fall	233
6.2.4 Eine europäische Frage	236
6.2.5 „Politik spielt keine Rolle“	238
6.3 SAR-Praktiken der AFM	240
6.3.1 „We have a huge SAR-area ...“	241
6.3.2 AFM auf See	244
6.3.3 „Keep at distance“	245
6.3.4 Seenot oder nicht Seenot?	247
6.4 Die Organisation der Seerettung auf Sizilien und Lampedusa	250
6.4.1 „Meine Männer kennen keine Arbeitszeiten.“	251
6.4.2 An der Küste	255
6.5 Die Geographie der Seenotrettung an den EU-Außengrenzen	256
 7. Held oder Schleuser? Die Prozesse gegen Seeleute	
vor italienischen Gerichten	261
7.1 Enrico Tivolata – Warum haben sie mich	
damit alleine gelassen?	264
7.2 Der Fall der Cap Anamur	267
7.2.1 Die Rettung der Bootsmigranten	267
7.2.2 Die Reaktion der Innenministerien	268
7.2.3 Die Lage an Bord	270
7.2.4 An Land	271
7.2.5 Die Abschiebung der geretteten Afrikaner	272
7.2.6 Der Prozess gegen die Besatzung der	
Cap Anamur in Agrigento	275
7.2.7 Die politische Dimension	277
7.2.8 Von Asylsuchenden zu „Clandestini“	278
7.3 Der Fall der tunesischen Fischer	279

7.4 Die Herausforderung des Nationalstaates im Grenzraum.....	281
7.4.1 Grenzgänger und das Handlungsmonopol des Staates.....	282
7.4.2 Konsequenzen und Auswirkungen der Gerichtsverfahren.....	284
7.4.3 Eine rechtliche Frage?.....	287
8. EU-Grenzschutz auf See und die Frontex-Mission Nautilus II ...	289
8.1 Nautilus II – „We have no idea where they are going ...“	291
8.1.1 Offene Fragen	292
8.1.2 „There is no body of international law which covers it“	295
8.1.3 Nautilus II trifft Entscheidungen – Die Schaffung von Recht durch <i>street-level-bureaucrats</i>	297
8.1.4 „You have to ask Frontex that question.“	301
8.1.5 Europäische Flüchtlingsrechte auf See: Transnationalisierungsprozesse vor Ort	302
8.1.6 Das Verschwinden der 700	305
8.1.7 Das Puzzle setzt sich zusammen	310
8.2 Frontex auf See und rechtliche Transnationalisierungsprozesse	313
8.2.1 Die Verflüchtigung von Verantwortung im europäischen Flüchtlingsschutz	314
8.2.2 „We are standing up there“ – Die Leitlinien-Gespräche auf europäischer Ebene	316
9. In Europa	323
Teil I: Ankunft in Europa	324
9.1 Zwei Anlandungen in Süditalien	324
9.1.1 Im Hangar von Pozzallo.....	325
9.1.2 Ein weiteres Boot.....	328
9.1.3 Der erweiterte Grenzraum.....	329
9.1.4 Routine auf Lampedusa – eine Anlandung	331
9.1.5 Ankunft der Bootsmigranten und „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“	333
Teil II: Haftzentren in Süditalien	333
9.2 Nach der Ankunft – CPA, CDI, CPT?.....	334
9.2.1 Money makes the world go round – das Zentrum auf Lampedusa	334
9.2.2 „Mein Hund isst für mehr Geld ...“	336
9.2.3 „Es gibt keine Daten ...“	338

9.3 Crotone – das größte Haftzentrum Europas	340
9.3.1 Fernanda Palumbo – „Alle Vorschriften werden vollständig eingehalten.“	341
9.3.2 Die Sicht des Anwalts	343
9.3.3 Zugang zum Asylverfahren	345
9.3.4 Eigene Regeln im erweiterten Grenzraum.....	346
9.3.5 Die Asylkommission von Crotone	347
9.3.6 CDI – und dann?	350
9.3.7 EU-Richtlinien und italienisches Asylgesetz.....	351
9.4 Weitere Besucher aus Bangladesch – Die Zentren von Caltanissetta und Cassibile	354
9.4.1 Pian del Lago bei Caltanissetta.....	355
9.4.2 Cassibile	357
9.4.3 „Niemand weiß, was in den Zentren vor sich geht“	359
Teil III: Notstand auf der Insel? Bootsmigranten auf Malta	362
9.5 Anlandung und <i>detention centre</i> auf Malta.....	363
9.5.1 Anlandung	363
9.5.2 „The Conditions can never been mentioned“	364
9.5.3 Der detention-service	368
9.5.4 Effekte der Haft	369
9.6 Leben im open centre – Leben auf Malta?.....	371
9.6.1 Das Hal Far Tent Village.....	372
9.6.2 Die Strategie des Notstands.....	374
9.6.3 Ein Rundgang durch Hal Far.....	376
9.6.4 Asylverfahren und Appeals Board	378
9.7 Die Haftzentren in Italien und Malta und die Geographie des EU-Flüchtlingsrechts.....	382
Schlussbetrachtungen – Recht in Bewegung	385
Die mehrfache Peripherisierung des Flüchtlingsschutzes	387
Territorial geprägte Umsetzung versus individuelles Recht	387
Die Vorreiterrolle der EU-Grenzländer	388
Exterritorialisierung – Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?.....	391
Asyl an der Grenze	392
Recht und Raum, Peripherie und Zentrum?.....	394
Das „soziale Gravitationsfeld“ des EU-Flüchtlingsschutzes	396

Die neue „Geometrie der Macht“	397
Grenzen als Vorreiter der EU-Entwicklungen?	400
Literaturverzeichnis	405
Dokumentenverzeichnis	421

Und dazwischen liegt das Meer ...

Lampedusa im Mai 2007. Die Insel liegt wie ein Stein im Meer, flach, ohne Bäume. Ein Felsvorsprung zwischen Europa und Afrika. Im *Café del Porto* trifft sich die kleine Insel-Gemeinschaft. Rotes Kreuz, Ärzte ohne Grenzen, einige Matrosen der italienischen Küstenwache. Alle kennen sich. Neben mir trinkt Enrico Basso¹ vom UNHCR (*Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen*) einen Espresso, dabei koordiniert er Anrufe aus Rom: „Ja doch, ich versuche hier auf die Küstenwache einzuwirken, aber was sagt das Generalkommando in Rom?“ Fluchend erklärt er mir, dass ein Holzboot mit ca. 30 Migranten an Bord zwischen Malta und Libyen liegt. Das Büro des UNHCR in Rom steht mit den aufgebrachten Bootsinsassen in telefonischem Kontakt. Sie befinden sich in Seenot, doch es findet sich niemand zu ihrer Rettung.

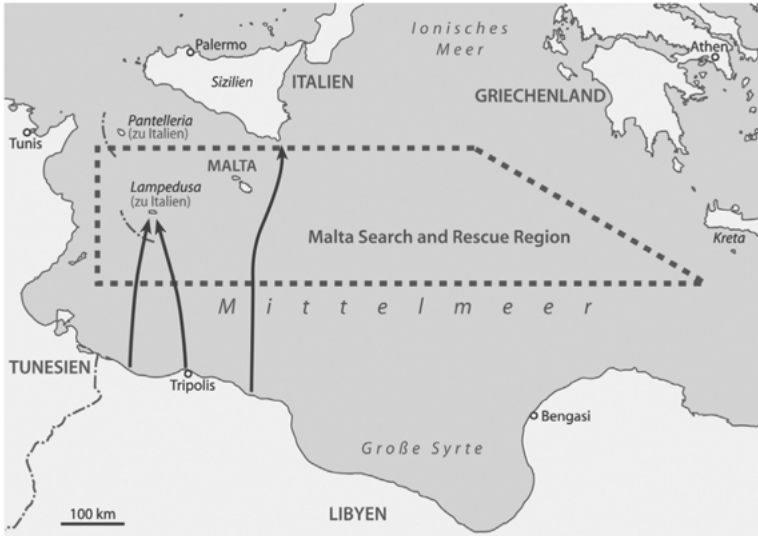
„Wahrscheinlich wäre Libyen zuständig“ stellt Enrico fest, „doch die retten sowieso fast nie.“ Deshalb müsse als nächst gelegene *Search and Rescue*-Einheit Malta einspringen, doch Malta habe nur geringe Rettungskapazitäten, zudem würden die Malteser oft warten, bis die Migranten in italienisches *Search and Rescue*-Gebiet abtreiben. „Manchmal helfen sie den Flüchtlingen mit Benzin, Wasser und Lebensmitteln aus, damit sie es bis in italienische Gewässer schaffen. Die Malteser möchten keine Bootsmigranten aufnehmen, weil sie seit ihrem Beitritt zur EU dann auch für ihre Asylanträge verantwortlich wären. Die Insel ist einfach zu klein!“

„Und die italienische Marine?“ frage ich ihn. „Sie hat schon vor einer Woche 27 Afrikaner von einem Thunfischbecken geholt, das eigentlich

1 Alle Namen wurden geändert.

zwischen Libyen und Malta lag. Nach drei Tagen Verhandlungen und dem ersten Toten hat sich dann Italien bewegt. Seit vier Jahren warte ich nun auf die Ankunft der Flüchtlinge in Lampedusa, aber so schlimm war das Kompetenzgerangel um die Rettung noch nie!“

Enrico wählt die Nummer eines örtlichen Kapitäns der Küstenwache und versucht weiter Überzeugungsarbeit zu leisten.



Karte des Forschungsgebietes und maltesischen SAR-Gebietes

Zwei Monate war ich nun schon im italienischen Grenzgebiet an der Mittelmeerküste unterwegs. An keinem Ort meiner Forschungsreisen nach Libyen, Malta und Süditalien wirkte das Meer so bedrohlich, das Schicksal der Bootsmigranten so nah wie auf der kleinen Insel, auf der jährlich tausende Migranten anlanden. Viele Fragen drängten sich hier auf: Wie kann es auf dem Mittelmeer, das ein Seemann mir gegenüber als eine stark befahrene Badewanne bezeichnete, zu so vielen Toten kommen? Hat die Rettung von Schiffbrüchigen, wie das internationale Seerecht und uraltes Gewohnheitsrecht es vorschreiben, oder die Grenzkontrolle und Abwehr von Migranten, die auf das Territorium der EU gelangen möchten, Vorrang? Was geschieht eigentlich auf See, wenn Migrantenboote und Sicherheitskräfte aufeinander stoßen? Aber auch: Welchen Einfluss hat die Situation im Grenzraum des Mittelmeers auf die Entwicklung des EU-Flüchtlingsrechts? Und welche

Faktoren spielen bei Veränderungen des Flüchtlingsrechts eine Rolle? Dies sind einige der Fragen, die ich in meiner Arbeit mit Hilfe von Forschungsreisen rund ums Mittelmeer beantworten möchte. Seit meiner Forschung zu Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien im Jahr 2002 sind nun einige Jahre vergangen. Das Flüchtlingsrecht ist innerhalb der Europäischen Union inzwischen weitgehend harmonisiert worden. Heute ist eine Untersuchung zum Flüchtlingsschutz im süditalienischen Grenzraum keine rein italienische Studie mehr, das Thema hängt immer mehr von EU-bedingten Faktoren ab. Die geringen italienischen Standards für das Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden sind inzwischen durch das europäische Recht angehoben worden. Wie also hat sich die Situation für den Flüchtlingsschutz im Grenzraum des Mittelmeers entwickelt?

Im Mittelmeerraum ist in den letzten Jahren vieles in Bewegung geraten: Kaum beachtete nationale Grenzen sind zu umkämpften EU-Außengrenzen geworden. Nationales Recht wurde durch europäisches Recht ergänzt oder ersetzt. Legale Zugangswege in die EU wurden für Migranten und Flüchtlinge eingeschränkt und die militärische Kontrolle irregulärer Migrationsrouten, wie den Seewegen übers Mittelmeer, stark ausgebaut. In den Kernländern der EU, zum Beispiel in Deutschland und Frankreich, sind die Zahlen der Asylsuchenden in den letzten Jahren dabei stark zurückgegangen. Die Länder an den Außengrenzen hingegen sind durch die Europäisierung der Asylpolitik, vor allem der *Dublin-II-Verordnung*², immer mehr zu *den* neuralgischen Orten des europäischen Flüchtlingsschutzes geworden: Malta und Italien verzeichneten im Jahr 2008 mehr Asylgesuche als je zuvor.

Durch die Verlagerung des Flüchtlingsschutzes an die Grenzen der EU haben sich neue Entwicklungen ergeben, die auf dem Mittelmeer besonders

2 Die Dublin-II-Verordnung besagt, dass im Grundsatz der EU-Staat, in den Asylsuchende innerhalb der EU zuerst eingereist sind, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (siehe Kapitel 1). Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.02.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Amtsblatt EG L 50/01 vom 25.02.2003.

starke Auswirkungen haben: Zum einen wird der Zugang in die Länder der EU für Flüchtlinge immer schwieriger und ist auf See rechtlich umstritten. Es ist unklar, wo und inwieweit der Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsrechts, das Gebot des *Non-Refoulement*³, auf dem Mittelmeer Gültigkeit hat. Dieses Gebot untersagt es, Personen in einen Staat zurückzuweisen, wo sie schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt wären und enthält die Verpflichtung, ihnen Zugang zur Prüfung ihres Asylbegehrens zu gewähren. Besonders bei den gemeinsamen Patrouillen der neuen europäischen Grenzagentur Frontex ist jedoch strittig, wer für aufgegriffene Migranten und ihr Asylgesuch verantwortlich ist. Da Frontex in Zukunft im europäischen Grenzschutz und damit auch im Flüchtlingschutz eine immer wichtigere Rolle spielen wird, ist die Klärung dieser und anderer offener Fragen auf dem Mittelmeer von großer Bedeutung.

Zum anderen gibt es das Problem der Rettung der Bootsflüchtlinge. Hier sind die Rechtslage und die Verantwortlichkeit zur Rettung je nach Seeposition zwar klar, es mangelt jedoch an der Durchsetzung der Rettungspflicht. Immer wieder kommt es auch zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Mittelmeerrainern, wer für die Rettung von Migranten zuständig sei. Die Verzögerung von Rettungseinsätzen, die sich aus diesen Streitigkeiten ergeben können, ist neben anderen Gründen eine Erklärung für die steigende Zahl der Menschen, welche die Überfahrt aus Afrika nicht überleben.

EINE ETHNOGRAPHIE DER SEEGRENZE

Auf dem Mittelmeer hat sich ein Spannungsfeld aufgebaut, in dem die EU-Grenzpolitik und die Abwehr irregulärer Migration offensichtlich in Konflikt mit dem humanitären Seerecht und mit den Normen des europäischen Flüchtlingssschutzes geraten sind. Ein Aushandlungsprozess ist in Gang gekommen, in dem die Rechte der Flüchtlinge und die Praktiken der Sicherheitskräfte auf See zur Disposition stehen. Vor Ort im Grenzgebiet zeigt sich, dass dabei trotz der Harmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts nicht

3 Genfer Flüchtlingskonvention, Artikel 33 vom 28. Juli 1951. 189 UNTS 137; BGBl. II 1953, S. 560.

nur die EU-Regelungen eine Rolle spielen. Auch lokale und nationale Interessen, die diesen zum Teil zuwider laufen, sind hier relevant.

Ziel meiner Forschungsreisen entlang der Küsten von Libyen, Italien und Malta in den Jahren 2006 und 2007 ist es, den Aushandlungsprozess um den Flüchtlingsschutz auf See an den europäischen Außengrenzen zu untersuchen. Die Geschehnisse rund um das Mittelmeer und das Zusammenspiel der lokalen, nationalen und europäischen Akteure, der Sicherheitskräfte, Migranten, Fischer, Flüchtlingsorganisationen und anderer Beteiligten, sollen in einer Ethnographie der Seegrenze zwischen Afrika und Europa dargestellt werden. Ich möchte beschreiben, wie jenseits des Mittelmeers die Bootsreisen der Migranten und diesseits die nationalen und europäischen Sicherheitskräfte organisiert sind. Welche Menschen, Emotionen und Kräfte sich auf See unmittelbar gegenüber stehen und um Rechte und Handlungsmacht ringen, soll somit deutlicher werden; jedoch auch, wie schwierig es ist, den Deckmantel der Unklarheit, der über den Geschehnissen auf dem Meer liegt, zu lüften. Der „liquide“ Forschungsgegenstand, das Mittelmeer, erlaubt keine unbeteiligten Zeugen bei der Überfahrt von Migranten oder die *teilnehmende Beobachtung* einer Ethnologin. Mit dem Thema Seemigration sind politisch und militärisch sensible und besonders emotional aufgeladene Fragen verbunden. Dem entsprechend ist es oftmals schwierig, überhaupt Antworten von den verschiedenen Akteuren auf See zu erhalten. Wenn es sie gibt, müssen sie abgewogen und eingeordnet werden. Immer wieder wird sich zeigen, dass die Natur der Seemigration nur eine Annäherung zulässt und gegensätzliche Eindrücke oder Aussagen der Informanten zum Teil nicht aufgelöst werden können. Es bleibt bei einer lückenhaften Darstellung der schmerzvollen Realitäten auf dem Mittelmeer, die sich nicht in eine kohärente Rahmenerzählung, eine erklärende Klammer, einfügen.

Neben der Akzeptanz auch unbefriedigender Forschungsergebnisse machen die Herausforderungen der empirischen Forschung an der EU-Außengrenze eine Öffnung der klassischen ethnologischen Methoden und eine Untersuchung an mehr als einem Ort nötig (siehe Methodenkapitel 3). Um den Grenzraum des Mittelmeers, insbesondere die Begebenheiten auf See, fassen zu können, ist der einzig gangbare Weg für mich eine Annäherung von den Küsten aus. Tripolis als Forschungsort in Libyen, wo die Migranten, die später in Italien oder auf Malta anlanden, in See stechen, ist die erste Etappe meiner Reise. Malta und Italien als Ankunftsorte in Europa,

die bei den Patrouillen auf dem Meer, bei der Rettung und dem Aufbringen der Migrantenboote eine zentrale Rolle spielen, fungieren als zweiter und dritter Forschungsort. Die Geschichten, die ich während meiner Forschungsreisen gehört habe, erzählen neben der Seereise auch von dem schwierigen Weg durch die Sahara, dem Leben der Migranten in Tripolis und von der Ankunft und Aufnahme in Italien und Malta. Auch diese Geschichten möchte ich neben den Seegeschehnissen erzählen, um die Lage auf See verständlicher zu machen. Die Wahl der Forschungsorte ergibt sich neben der wachsenden Zahl der über See reisenden Migranten in diesem Gebiet aus den schon in den Jahren zuvor durchgeführten Forschungen zu Flüchtlingen in Süditalien und dort bestehenden Kontakten.⁴

Die Ethnographie der Seegrenze möchte ich mit einer rechtsanthropologischen Perspektive verbinden, da es rechtliche Fragen sind, die bei der Migration über das Mittelmeer strittig sind und verhandelt werden: Wie soll mit Migranten auf See verfahren werden? Wo und in welcher Weise dürfen ihre Boote von Sicherheitskräften aufgebracht werden? Gilt das Gebot des *Non-Refoulement* auch auf Hoher See und wie wird es gehandhabt? Welche Rolle spielen neue Akteure im Grenzraum wie die europäische Grenzschutzagentur Frontex? Dies sind Fragen, die für die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes zentral und für die Entwicklung und das Selbstverständnis der Europäischen Union von Bedeutung sind. Zudem gibt die Harmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts Gelegenheit, die immer wieder diskutierte Natur des rechtlichen Integrationsprozesses und die Dynamiken, die zwischen den Mitgliedstaaten und der supranationalen Ebene innerhalb der EU wirken, zu untersuchen.

Dabei zeigt sich, dass der Integrationsprozess kein einfacher Transfer der in Brüssel beschlossenen Gesetze ist. Die Annahme, dass der rechtliche Einigungsprozess der Union wesentlich komplexer abläuft, dass im Grenzraum europäisches Recht modifiziert und an örtliche Interessen angepasst wird, dass aber auch im Grenzraum gestaltete Praktiken Einfluss auf das gesamteuropäische Flüchtlingsrecht haben, prägen die theoretische Per-

4 Siehe Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, gemeinsam mit Judith Gleitze (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt/Main.

spektive meiner Arbeit und meine Forschungsfragen. Auch die Auffassung, dass Recht nicht nur von den vorgesehenen offiziellen Gremien und Akteuren geprägt und geschaffen wird, liegt dieser Annahme zu Grunde.⁵ In den letzten Jahren sind immer mehr nicht-staatliche Akteure, wie die Experten Internationaler Organisationen und NGOs, am Geschehen im Grenzraum beteiligt. Vor allem in der Politik der EU-Länder mit Drittländern werden sie immer bedeutsamer. Welche Rolle spielen sie in der Entwicklung des EU-Flüchtlingsrechts? Auch die Hoheitsträger der Staaten vor Ort im Grenzraum haben eine zentrale Rolle für ein funktionierendes EU-Flüchtlingschutzsystem. So hängt es zum Beispiel letztlich oft von ihren Handlungen und Praktiken ab, ob Asylsuchende Zugang zum europäischen Asylsystem erhalten oder nicht. Ihre weitgehende Entscheidungsfreiheit im Grenzraum im Umgang mit Migranten und Flüchtlingen und die Verdichtung einzelner Maßnahmen der Hoheitsträger zu einem Handlungsmaßstab, haben erhebliche rechtliche Auswirkungen.⁶

Neben der Umdeutung von europäischem Recht vor Ort lässt sich auch ein Prozess beobachten, der den dialektischen Charakter der Aushandlung von EU-Recht zwischen dem Brüssler Machtzentrum und den vermeintlich peripher gelegenen Ländern der EU-Außengrenzen verdeutlicht: Im Grenzraum geprägte Praktiken von Sicherheitskräften peripher gelegener EU-Staaten können im europäischen Entscheidungsfindungsprozess formalisiert und zu EU-Recht werden. Dieser Prozess, der die Anwendung von zuvor als illegal angesehenen Praktiken auf See für die gesamte EU legal macht, verrät uns neben interessanten Aspekten zur Funktionsweisen der EU auch einiges zu sich wandelnden sozialen Normvorstellungen innerhalb

5 Benda-Beckmann, Franz von (2007): *Unterwerfung oder Distanz: Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie und Rechtspluralismus aus rechtsanthropologischer Sicht*. In: *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Berlin, S. 197.

6 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.

der EU und über das Zusammenspiel von Recht und Gesellschaft.⁷ Zudem setzen diese Beobachtungen die Anwendung eines flexiblen, dynamischen Macht- und Souveränitätsbegriff in meiner Arbeit voraus, der zwischen angenommenen Zentren und Peripherien innerhalb der EU wirken kann. Diese Perspektive stellt auch einen linear verlaufenden Integrationsprozess der EU, der eine einfache Verlagerung nationalstaatlicher Macht und Souveränität auf die supranationale Ebene suggeriert, infrage.

Mögliche Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Recht und Raum⁸ sollen im Ringen um Flüchtlingsrecht im Grenzraum innerhalb des EU-Integrationsprozesses dabei explizit gemacht werden. Die Entwicklungen der EU-Flüchtlingspolitik kennzeichnen in den letzten Jahren auch eine Verlagerung der Verantwortung für Asylsuchende in die Länder der EU-Außengrenzen (siehe Kapitel 1). Welche Auswirkungen hat es auf die Entwicklung von Recht, wenn Aushandlungsprozesse in besondere Räume verlagert werden? In Grenzräumen als Schlüssellinien staatlicher Souveränität⁹ gelten zum Teil Regeln, die eine spezielle Dynamik bezüglich der Entwicklung des europäischen Flüchtlingsrechts entfalten könnten und die es zu untersuchen gilt. Im Laufe der Arbeit wird eine „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ sichtbar, welche Unterschiede und Abstufungen bei der Umsetzung des Flüchtlingsrechts im Grenzgebiet des Mittelmeers deutlich macht. Es stellt sich die Frage, ob sich im Grenzraum eine auf räumlichen Aspekten aufbauende Logik etabliert hat, die dem universalistischen Anspruch der Flüchtlingsrechte zuwider läuft.

Die hier angedeutete, breit angelegte Perspektive auf Entwicklung und Veränderung von Recht werde ich in Kapitel 2 genauer ausführen. Wichtig ist dabei der Blick auf verschiedene Akteure, die an Rechtsbildungsprozessen

7 Vergleiche: Heyman, Josiah McC./Smart, Alan (1999): *States and Illegal Practices: An Overview*. In: *States and Illegal Practices*. Dies. (Hg.) Oxford, S. 2.

8 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2009): *Spatializing law: an anthropological geography of law in society*. Ashgate.

9 O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (1996): *Frontiers of sovereignty in the new Europe*. In: *Borders, Nations and States. Frontiers of sovereignty in the new Europe*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 4.

sen beteiligt sind. Dies sind nicht nur die offiziellen Gremien und Rechtsexperten, sondern zum Beispiel auch Sicherheitskräfte im Grenzraum. Wichtige Wechselwirkungen zwischen Mikro- und Makroebene und auch lokale und nationale Interessen und Konflikte, die auf Recht einwirken, sollen so sichtbar gemacht werden.¹⁰ Erst mit dieser Öffnung des Rechtsbegriffs, die nichtstaatliche Akteure und nicht nur geschriebenes Recht, sondern auch allgemeinere gesellschaftliche Vorstellungen von sozialer Ordnung in die Untersuchung einbezieht, werden aktuelle Entwicklungen im EU-Flüchtlingsschutz erkennbar und weitere Aussagen zu Transnationalisierungsprozessen möglich.

„VISION AND MISSION“ – ANMERKUNGEN ZUM BLICKWINKEL

Die Aufmerksamkeit einer ethnologischen Feldstudie richtet sich auf die alltägliche soziale Praxis und auf Aushandlungsprozesse, die dieser zugrunde liegen. Neben der wissenschaftlichen Erkenntnis wird kaum eine ethnographische Forschung, die dem Forscher Zugang zu den Lebenswelten der Beforschten und oftmals enge Interaktion gewährt, heute behaupten, ohne Interessen und Sympathien ins Feld zu ziehen. Bei einem politisierten Forschungsthema mit ungleichen Machtverhältnissen wie dem europäischen Flüchtlingsschutz ist es nahezu unmöglich, einen neutralen Standpunkt einzunehmen. Eine transparente Positionierung ist deshalb unerlässlich.

Aktive Flüchtlingsarbeit bei *amnesty international* und anderen Organisationen ist Hintergrund meiner politischen Arbeit und Motivation, die nicht wertfrei bleiben kann und die auch von der Sorge geprägt ist, dass Flüchtlingsrechte ausgehöhlt und abgebaut werden. Dennoch soll in meiner Untersuchung die Perspektive der Flüchtlinge nur eine unter vielen sein.

10 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 54.

Die Forschungsperspektive dieser Arbeit konstituiert sich aus der Forschungsfrage. Welche Perspektive erscheint passend für die Untersuchung der Veränderungen des europäischen Flüchtlingsschutzes? Die Erfahrungswissenschaft Ethnologie ist geeignet, neben den formellen auch die informellen Entwicklungen und Machtverschiebungen, die in der EU-Politik eine Rolle spielen, zu beleuchten. Das wissenschaftliche Interesse der vorliegenden Arbeit richtet sich daher auf die Akteure im europäischen Flüchtlingsschutz – unter anderen Grenzbeamte, Flüchtlingsanwälte und nicht zuletzt die Migranten selbst – und ihre Verknüpfungen auf der lokalen, nationalen und supranationalen Ebene. Denn in deren Zusammenspiel, so die Annahme, konstituieren sich die europäische Flüchtlingspolitik und ihre formellen und informellen Aushandlungsprozesse.

Für das Gelingen einer breiten Darstellung dieses Aushandlungsprozesses soll in der nachfolgenden Ethnographie der Seegrenze möglichst unterschiedlichen Perspektiven im Feld Rechnung getragen werden, um die Beziehungsgeflechte vor Ort zwischen „Lokalem“ und „Globalem“ adäquat untersuchen zu können. Um die unstete Lebenslage der Flüchtlinge und die sich ständig verändernde und verschärfende Situation an der Mittelmeergrenze zu erfassen, erscheint ein mehrdimensionaler, polyphoner Forschungsansatz notwendig. Anstatt bei der Erhebung der Daten auf wenige Informanten zu fokussieren, wird in einer Triangulation der verschiedenen Aspekte und Perspektiven¹¹ versucht, der Komplexität des Themas und der Vielfalt der Akteure gerecht zu werden.

Bei der Frage nach dem ethnologischen Selbstverständnis im Forschungsfeld prägen Akhil Gupta und James Ferguson den Begriff des „ethnographischen Eingreifens“ (*ethnographic intervention*). Mit einem explizit politischen Ziel vor Augen könne Feldforschung netzähnliche Verbindungen (*web-like interconnections*) zwischen verschiedenen kulturellen und sozialen Milieus schaffen und unterschiedliches Wissen, häufig von einander formell scheinbar losgelöste Kenntnisse und Einblicke, aufeinander beziehen.¹² Die Ethnographie der Seegrenze, die verschiedene politische Ebenen

11 Siehe auch Methodenkapitel 3.

12 Gupta, Akhil/Ferguson, James (1997): *Discipline and Practice: „The Field“ as Site, Method and Location in Anthropology*. In: *Anthropological Locations*. Dies. (Hg.), S. 38-39.

und unterschiedliche Räume untersucht, erscheint für eine Verknüpfung des Wissens um politische Entscheidungen und deren Auswirkungen vor Ort besonders geeignet. Die Ausübung politischer Macht und die Folgen staatlichen Handelns können offen gelegt werden, ohne einen dichotom angelegten, klassischen Herrschaftsbegriff zu Grunde zu legen. Die Darstellung des Unbehagens der Migranten und der europäischen Akteure im Grenzraum soll dabei nicht als Anklage formuliert werden, sondern „Möglichkeiten für ein rationales Handeln [...] erschließen.“¹³ Meine Arbeit setzt damit auf einer Ebene an, auf welcher Erklärungen für die Veränderungen im Flüchtlingsschutz und ihre Auswirkungen auf die Situation der Flüchtlinge gefunden werden können: Auf der Ebene verantwortlicher Politik und deren Umsetzung.

Die Frage nach der Rolle des Forschers stellt sich dabei immer wieder neu: Arbeiten, die in einem politisierten Feld unweigerlich zum Politikum werden, sollten sich ihrer Wirkung über den wissenschaftlichen Kontext hinaus bewusst sein. Dieses Bewusstsein sollte jedoch nicht zur Last werden, sondern kann dazu anregen, die Bedingungen einer Forschung umso transparenter zu machen. In einer Welt, in der Macht – und Interessensverhältnisse komplexer geworden sind und oft nicht mehr klar verortet werden können, sollte die Rolle des Forschers in politisierten Feldern dennoch distanziert bleiben und als situativ bedingt verstanden werden. Die Vorstellung einer ethnologischen Forschung in Feldern mit ungleichen Machtverhältnissen hat sich damit sowohl von den Auffassungen der *Action Anthropology*¹⁴ abgelöst, die dem Forscher ein dauerhaftes sozialkritisches Eingreifen zu Gunsten von Benachteiligten abverlangte, als auch von der Illusion eines objektiv-unparteiischen Standpunktes befreit. Der ethnologische

13 Bourdieu, Pierre et al. (1997): *Das Elend der Welt*. Konstanz, S. 214.

14 Der Begriff *Action Anthropology* wurde von Kurt Lewin kurz nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt. Er beschreibt eine anthropologische Haltung, die es sich im Feld zur Aufgabe machte, soziale Konflikte nicht nur zu beschreiben, sondern parteiisch einzugreifen und sie in Zusammenarbeit mit den Forschungssubjekten zu lösen. Die kritische Distanz des Forschers zu seinem Forschungsfeld ging bei diesem dezidiert antikapitalistischen Ansatz oftmals verloren.

Blick kann sich damit mit umso mehr Offenheit auf politisch und gesellschaftlich umkämpfte Felder richten.¹⁵

MIT DEM KOMPASS IN DER HAND – EINE ORTSBESTIMMUNG

Meine Arbeit reiht sich in eine lange Reihe von Literatur zur Migration im Grenzraum Mittelmeer ein. Neben einer Vielzahl wissenschaftlicher Publikationen gibt es eine große Zahl von politischen oder menschenrechtlichen Veröffentlichungen zum Thema.

Was ist also neu an der vorliegenden Arbeit? Im Umfeld der wissenschaftlichen empirischen Untersuchungen zu Migrations- und Grenzgeschehen im Mittelmeerraum nehme ich explizit die Geschehnisse auf See in den Blick. Dass in diesem Bereich noch kaum Forschungen vorliegen, mag an den methodologischen Schwierigkeiten liegen, die das Thema birgt. Studien, die eine ähnliche Perspektive aufweisen, sind zwei im Jahr 2007 erschienene juristische Studien zum Thema EU-Grenzkontrollen und Seemigration, die sich explizit auf die aktuellen Vorgänge auf dem Mittelmeer beziehen.¹⁶ Diese menschen- und flüchtlingsrechtlichen Abhandlungen diskutieren die verschiedenen relevanten Rechtsquellen für die Situation auf dem Mittelmeer und erörtern strittige Fragen wie das Gebot des *Non-Refoulement* auf See. Paola Monzini hat 2004 und 2008 zwei kürzere Studien veröffentlicht, die sich vor allem mit der quantitativen Erfassung der See-

-
- 15 Vergleichs auch: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 9-11.
- 16 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin. Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann (2007): *Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Berlin/Frankfurt/Bonn. Siehe auch: Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann/Tohidipur, Timo (2009): *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*. In: *International Journal of Refugee Law* 21 (2/2009), S. 256-296.

migration nach Italien, der Organisation der Überfahrt der Migranten und kriminellen Netzwerken in Italien und verschiedenen Transitländern beschäftigen.¹⁷ Auch der italienische Wissenschaftler Paolo Cuttitta, der vor allem zur italienischen Mittelmeergrenze und der europäischen Grenz- und Migrationspolitik schreibt, behandelt in seinen Arbeiten immer wieder die Lage auf See.¹⁸ Eine qualitative Untersuchung der Situation auf See, die aufgrund ihres ethnographischen Ansatzes die betroffenen Akteure in den Blick nimmt und in der Lage ist, ihre Handlungspraktiken und Dilemmata aufzuzeigen und zu analysieren, wurde bisher noch nicht vorgelegt.

Zudem ist die rechtsanthropologische Perspektive meiner Forschung ein außergewöhnlicher Ansatz zur Untersuchung des EU-Integrationsprozesses im Flüchtlingsschutzbereich. Die Mehrheit der Publikationen zu den Veränderungen im EU-Flüchtlingsschutz geht von einer Betrachtung der Genesis der Gesetzestexte und der EU-Verträge zu diesem Thema aus.¹⁹ Als maßgebliche Akteure geraten so offizielle Gesetzgebungsgremien und Rechtsexperten in den Vordergrund. Der Fokus meiner Arbeit auf die Geschehnisse im Grenzraum und eine von dieser Perspektive ausgehende Analyse der aktuellen Entwicklungen im EU-Flüchtlingsschutz nimmt hingegen auch Prozesse und Akteure in den Blick, die abseits der formellen Gremien der

17 Monzini, Paola (2004): *Migrant Smuggling via Maritime Routes*. Rom, und Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: *Working Papers* 43/2008. CeSPI (Hg.) Rom.

18 Siehe zum Beispiel: Cuttitta, Paolo (2007): *The changes in the fight against illegal immigration in the Euro-Mediterranean area and in Euro-Mediterranean relations*. In: *CHALLENGE Working Paper Month 24*. URL: <http://www.libertysecurity.org/article1293.html> (15.01.08), außerdem Cuttitta, Paolo (2007): *Segnali di Confine. Il Controllo Dell'Immigrazione nel Mondo-Frontiera*. Mailand.

19 Siehe zum Beispiel: Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Opladen. Guild, Elspeth (2006): *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, S. 630-651. Selin, Joanne van (2007): *The Europeanization of Refugee Policy*. In: *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*. Kneebone, Susan/Rawlings Sanaei, Felicity (Hg.) New York/Oxford, S. 79-109.

EU einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung des EU-Flüchtlingsrecht haben. Somit werden zwischen formellen Gesetzesvorgaben und Umsetzung der EU-Regelungen vor Ort Wechselwirkungen sichtbar, die zeigen, dass es sich bei der rechtlichen Integration der EU nicht um einen einseitigen *trickle-down*-Effekt von Brüssel in die peripher gelegenen Länder der Außengrenzen handelt, sondern auch die im Grenzraum geprägten Praktiken auf die EU-Politik- und Gesetzgebung einwirken.

Als ethnologische Arbeiten zum weiteren Themenfeld Grenze und Migration im Mittelmeerraum möchte ich neben dem Sammelband „Turbulente Ränder“ der interdisziplinären Forschungsgruppe *Transit Migration*²⁰, den ich im Laufe der Arbeit immer wieder zitieren und diskutieren werde, die Arbeit von Henk Driessen hervorheben. Zu Beginn des Phänomens der Seemigration im Mittelmeerraum hat Driessen Anfang der 1990er Jahre eine Untersuchung zur kulturellen Dimension der spanisch-marokkanischen Grenze durchgeführt. Er beschreibt, wie mit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Union im Jahr 1986 das Mittelmeer immer mehr zur einer politischen und auch kulturellen Grenze zwischen Spanien und Marokko wurde, aufgeladen mit sich verfestigenden Vorstellungen von „ihnen“ in Afrika und „uns“ in Europa.²¹ Für meine Arbeit außerdem interessant ist die Beschreibung der Anfänge der restriktiven Politik in Spanien gegenüber Migranten. Sie macht deutlich, wie sehr in den letzten Jahren die Grenz- und Migrationskontrollen verschärft und das Mittelmeer militarisiert wurde und damit auch die Forschungsbedingungen im Grenzraum des Mittelmeeres schwieriger geworden sind.

Insgesamt lassen sich im breiten Spektrum der Veröffentlichungen zur Migration im Grenzraum des Mittelmeers immer wieder zwei Tendenzen erkennen, die sich durch grundsätzlich verschiedene Perspektiven auf die EU-Außengrenzen und die sie querenden Migranten auszeichnen. Diese knüpfen an eine Debatte an, die im Laufe der Arbeit von Relevanz sein

20 Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) (2007): *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.

21 Driessen, Henk (1998): *The 'new immigration' and the transformation of the European-African frontier*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (Hg.) Cambridge, S. 100.

wird. Es geht dabei um die Perspektive auf und die Darstellung von Handlungsmacht (*agency*) unterschiedlicher Akteure im Grenzgeschehen: Viele politische, aber auch einige wissenschaftliche Arbeiten zum Thema lassen sich durch eine mehr oder weniger explizite Konzeptualisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik als *Festung Europa* und einem Blick auf die Geschehnisse an den EU-Außengrenzen, der die Migranten nahezu ausschließlich als Opfer der Grenzsicherungsmaßnahmen dieser Festung sieht, charakterisieren.²² Das Hauptaugenmerk dieser Studien richtet sich zumeist auf die Strukturen der europäischen Kontrollen an den Grenzen und ihre Folgen für Migranten.

Eine diesem eher statischen Bild des Grenzgeschehens entgegengesetzte Perspektive sieht transnationale Mobilität und irreguläre Migration im Kontext der globalen ökonomischen Verhältnisse als Chancennutzung seitens der Migranten, die sich jenseits der Grenze bessere Löhne und Lebensbedingungen versprechen. Dabei liegt das Augenmerk auf den Migranten als aktiven Akteuren, die mit verschiedenen Strategien und großer Flexibilität die Grenzkontrollen der EU zu umgehen wissen. Die Europäisierung der Grenz- und Migrationspolitik ist hier eher Antwort und Reaktion auf die „dynamische Kraft“²³ der Migration und die in diesem Umfeld unzulänglichen Begrenzungs- und Steuerungsmöglichkeiten nationaler Politik.²⁴

Mittels einer Ethnographie der Seegrenze wird der Versuch unternommen, die strukturellen und rechtlichen Bedingungen in ihrer Verschränkung mit subjektiven Perspektiven und individuellen Handlungsspielräumen samt der Folgen dieser Gemengelage an der Mittelmeergrenze sichtbar zu machen. Die vorliegende Arbeit möchte damit eine Mittlerrolle zwischen den beiden oben beschriebenen Positionen einnehmen: Es geht um ein Anerkennen gewisser strukturell-rechtlicher Gegebenheiten, denen individuelle Akteure und Akteursgruppen unterliegen, welche von ihnen, zum Teil

22 Siehe zum Beispiel: Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo.

23 Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2007): *Movements that matter. Eine Einleitung*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 13.

24 Siehe zum Beispiel: Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Opladen.

zeitlich und räumlich verschoben, jedoch wiederum beeinflusst werden. Eine genauere Diskussion der geeigneten Darstellung eines sich ständig verändernden „Aushandlungsraums Mittelmeergrenze“ und der *agency* der Migranten werde ich in Kapitel 2 vornehmen.

NAVIGATIONSHILFE DURCH DIE ARBEIT

Die Arbeit gliedert sich auf in die Kapitel 1 bis 4, die Hintergrundwissen, theoretische Ansätze und methodologische Fragen behandeln und in Kapitel 5 bis 9, wo meine Forschung in Libyen, Malta und Italien und deren Ergebnisse in einer Ethnographie der Seegrenze vorgestellt werden.

In Kapitel 1 werden die für das Thema der aktuellen Seemigration im Mittelmeer politisch und rechtlich relevanten Hintergrundinformationen dargelegt. Kapitel 2 beschäftigt sich mit dem theoretischen Hintergrund der Arbeit. Zunächst wird vor der Kulisse grenz-anthropologischer Überlegungen die Beschaffenheit der EU-Außengrenzen und ein möglicher Erkenntnisgewinn aus deren Untersuchung diskutiert. Dann werden Fragen zur Analyse von Rechtsentwicklungen, speziell dem EU-Recht, geklärt und der Nutzen einer rechtsanthropologischen Forschungsperspektive auf das Forschungsthema aufgezeigt. Abschließend wird erörtert, in welcher Weise sich die grenzanthropologischen, raumsensiblen Einsichten der Arbeit mit einer rechtsanthropologischen Perspektive zu einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ im Mittelmeerraum verbinden lassen, welche die territoriale Handlungslogik der Staaten im Grenzraum aufzeigt und analysiert.

Kapitel 3 erörtert methodologische Fragen und Schwierigkeiten meiner Feldforschung im Grenzgebiet und stellt die Vorgehensweise vor Ort in Libyen, Malta und Italien dar. Kapitel 4 zeigt vor einem Einstieg in die Darstellung des empirischen Forschungsmaterials abrisshaft die unterschiedliche rechtliche und politische Situation für Flüchtlinge in den Forschungsländern.

Kapitel 5 behandelt das Leben der Migranten in Libyen und die Auswirkungen der europäischen Migrationspolitik auf ihre Lebensumstände und Migrationsentscheidungen. Einige Aspekte der Organisation der Seemigration in Libyen werden erörtert. Die Kapitel 6 bis 8 behandeln die Geschehnisse auf See. Die Rettung oder Gründe für die Verzögerung von Rettung schiffbrüchiger Migranten und die Praktiken bei den Einsätzen der

nationalen Sicherheitskräfte werden in Kapitel 6 thematisiert. In Kapitel 7 werden die italienischen Gerichtsprozesse gegen Seeleute, die auf dem Mittelmeer Migranten gerettet haben, dargestellt und die Auswirkungen der Prozesse auf die Situation auf See untersucht. In Kapitel 8 wird illustriert, welche Effekte die rechtlichen Unsicherheiten und Lücken, die auf internationaler und europäischer Ebene rund um die Seemissionen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex bestehen, auf die Praktiken der Sicherheitskräfte im Umgang mit Bootsmigranten und den Flüchtlingsschutz im Mittelmeer haben. Einige Aspekte rechtlicher Transnationalisierungsprozesse werden anhand der Frontex-Mission *Nautilus II*, deren Arbeit vor Ort beschrieben wird, diskutiert. Das Zusammenspiel der lokalen, nationalen und supranationalen Akteure und die Wechselwirkungen zwischen der Europäisierung des EU-Flüchtlingsrechts und der Lage an der Mittelmeergrenze werden in den See-Kapiteln dargelegt.

Kapitel 9 beschäftigt sich mit der Anlandungssituation und der Unterbringung der Bootsmigranten in Italien und Malta in Haftzentren und zeigt einige flüchtlingsrechtliche Probleme im Grenzraum auf. Es wird deutlich, welchen Einfluss die Verlagerung des EU-Flüchtlingsschutzes an die EU-Außengrenzen auf den Zugang zu und die Durchführung von Asylgesuchen hat. Die Veränderungsprozesse des EU-Flüchtlingsschutzes von den Grenzen aus werden hier nochmals evident.

Im abschließenden Kapitel wird die Analyse rund um Flüchtlingsrechte im Grenzraum der Mittelmeerregion und Transnationalisierungsprozesse innerhalb der Europäischen Union ausgeweitet. Die Entwicklungen im EU-Flüchtlingsrecht, die in den empirischen Kapiteln sichtbar wurden, bedeuten eine *mehrfache Peripherisierung* des Flüchtlingsschutzes innerhalb der EU. Es wird diskutiert, inwieweit diese *mehrfache Peripherisierung* einen Einfluss- und Machtgewinn der Länder an den EU-Außengrenzen erkennen lässt. Angelehnt an Globalisierungstheorien wird ein flexibler Macht- und Souveränitätsbegriff erörtert, der zwischen vermeintlichen Zentren und Peripherien in Transnationalisierungsprozessen wirkt. Es wird illustriert, dass die Formierung dynamischer sozialer Machtfelder, die sich auch außerhalb der formellen EU-Institutionen und Entscheidungsfindungsprozesse bilden und auf Entwicklungen innerhalb der EU Einfluss nehmen können, in der EU begünstigt wird. Dies kann negative Auswirkungen auf die europäische Demokratie haben. Abschließend wird gefragt, ob der Mittelmeerraum ein Ort sein könnte, wo statt der Entwicklung von Ausschlussmechanismen

neue Formen transnationaler Verantwortung im Flüchtlingsschutz gefunden werden.

1. Flüchtlinge auf dem Mittelmeer:

Tendenzen, Strategien, Hintergründe

Der Gegenstand meiner Arbeit, Flüchtlinge auf dem Mittelmeer und Veränderungen des EU-Flüchtlingsschutzes, berührt verschiedene politische Themenbereiche und unterschiedliche rechtliche Ebenen. Neben europäischem und internationalem Flüchtlingsrecht, der Europäisierung des Asylrechts und der Kontrolle der EU-Außengrenzen spielt auch das internationale Seerettungssystem eine wichtige Rolle für die Situation der Migranten auf See. In diesem Kapitel soll abrisshaft das nötige Hintergrundwissen für eine Ethnographie der Seegrenze des Mittelmeers dargestellt werden, um eine Einordnung und Historisierung des Themas zu ermöglichen.

Zunächst möchte ich im Folgenden einen ersten Eindruck der Entwicklungen der Seemigration im zentralen Mittelmeer geben, der in den empirischen Kapiteln weitergeführt und vertieft wird. Anschließend werden für die Arbeit relevante Teile des humanitären Seerechts und erste Aspekte des Flüchtlingsrechts vorgestellt. Dann soll die Europäisierung des Asyl- und Grenzregimes¹ dargestellt werden. Es wird gezeigt, dass sich diese Berei-

1 Den Begriff des „Regimes“ verstehe ich als ein Regelwerk, das nicht nur von Staaten und Staatenverbänden, sondern auch von anderen Akteuren, zum Beispiel Internationalen Organisationen und NGOs gestaltet werden kann. Für eine ausführlichere Diskussion des Regimebegriffs siehe zum Beispiel: Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement.*

che der EU-Politik vor allem rund um die Fragen zum Thema Seemigration inmitten einer Phase der Unsicherheit und der Aushandlung befinden. Sowohl auf der rechtlichen Ebene wie auch auf der operativen Ebene der europäischen Einsätze auf See sind bisher keine ausreichenden Rechtsgrundlagen vorhanden. Neben der gesamteuropäischen Perspektive, die im Bereich Asyl und Grenzschutz immer entscheidender wird, ist für Flüchtlinge auf dem Mittelmeer jeweils die Situation in den von mir besuchten Küstenländern Libyen, Malta und Italien ausschlaggebend. Auf die genaueren nationalen und lokalen Hintergründe, deren Bedeutung trotz einer fortschreitenden Europäisierung in meiner empirischen Forschung vor Ort deutlich wurde, werde ich in Kapitel 4 eingehen.

1.1 TENDENZEN DER SEEMIGRATION IM MITTELMEERRAUM

In diesem Abschnitt werden vor allem Entwicklungen der Seemigration zwischen Libyen, Malta und Italien aufgezeigt. Neben Informationen zu den Anlandungszahlen und Herkunftsländern der Bootsmigranten wird auch ein erster Eindruck der Organisation der Seereise gegeben. Da Informationen der libyschen Behörden zur Migration übers Mittelmeer nur sehr begrenzt vorhanden sind oder weitergegeben werden, stützt sich die Darstellung vor allem auf Erkenntnisse der maltesischen und italienischen Behörden. Die hier vor allem in Daten und Zahlen dargestellte Lage auf dem Mittelmeer wird an dieser Stelle also weniger vom Ort der Abfahrt, als vielmehr vom Ort der Ankunft aus vorgestellt.

Die Entwicklungen der Seemigration über das Mittelmeer waren in den letzten Jahren eng mit dem *Schengener Abkommen*² (siehe unten) verbunden. Das Abkommen vieler europäischer Staaten, darunter auch Nicht-EU-

In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 47 f.

2 Schengener Abkommen – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, GMBL 1986, S. 79 ff.

Länder, das für viele Länder Afrikas und aus anderen Teilen der Welt eine Visumpflicht für die Einreise in die EU einführt und legale Reisemöglichkeiten in die EU einschränkte, ließ die Zahl der mit kleineren Booten und auf undokumentierten Wegen reisenden Migranten stark ansteigen. Dabei zeigten die Routen der Migrantenboote im Mittelmeerraum und die damit zusammenhängende Organisation ihrer Reise seit den 1990er Jahren eine große Flexibilität. Die meisten weniger gefährlichen und kürzeren Seewege werden heute nicht mehr genutzt, da die polizeiliche und militärische Kontrolle der südlichen Seegrenzen und Migrationsrouten durch die EU-Länder stark ausgebaut wurde (siehe unten). So wurden zum Beispiel die in den 1990er Jahren bis ca. 2002 stark frequentierten Seewege von Albanien nach Italien im Adriatischen Meer³ oder auch von Marokko über die Straße von Gibraltar nach Spanien nahezu geschlossen. Andere Routen, vor allem von der Westküste Afrikas zu den Kanarischen Inseln und von Libyen nach Italien, haben sich hingegen in den letzten Jahren etabliert und stellen heute die wichtigsten Seerouten nach Europa dar. Auch eine Route im östlichen Mittelmeer von der Türkei zu den griechischen Inseln hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Zahlen der ankommenden Bootsflüchtlinge stiegen dort in den letzten Jahren stark an. Im Jahr 2008 auf 14.581⁴ bei einer Zuwachsrate von 267% zwischen 2006 und 2007.⁵

1.1.1 Die Situation zwischen Libyen, Malta und Italien

Trotz der in den letzten Jahren verstärkten Kontrollen durch die europäischen und nationalen Sicherheitskräfte und neu entwickelte Strategien und Instrumente für die Begrenzung der Migrationsbewegungen sind die Zahlen

3 Zu den Ankünften von Flüchtlingen an der Küste von Apulien siehe: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

4 *Zahl der Bootsflüchtlinge steigt. 2008 strandeten fast 65.000 Menschen an den Küsten Südeuropas*. Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2008.

5 Human Rights Watch (2008): *Stuck in a revolving door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*. AZ 1-56432-411-7. URL: <http://www.hrw.org/en/node/76211/section/7> (05.03.2009).

der Anlandungen von Migranten in Italien und Malta in diesen Jahren gestiegen. Die Routen der Migranten haben sich dabei allerdings verändert. Insgesamt haben sich die Ankünfte seit dem Jahr 2001 fast ausschließlich auf die Region Sizilien verlagert, vor allem auf die zwischen Tunesien, Libyen und Italien gelegene Insel Lampedusa. Im Jahre 2005 sind auch erstmals Migranten auf Sardinien gelandet. 2006 kamen 186 Menschen auf Sardinien an, 2007 waren es schon 1.548.⁶ Während auf Sardinien anlandende Migranten wohl in Algerien ihre Bootsreise starten, wird im sonstigen Süditalien heute als Land der Einschiffung in den allermeisten Fällen Libyen vermutet. Die zum Teil wesentlich kürzeren tunesischen und ägyptischen Routen wurden durch die Kooperation dieser Länder mit italienischen Sicherheitskräften bei der Kontrolle der Seewege in den letzten Jahren nahezu geschlossen.⁷ Vor allem im Jahr 2008 war ein großer Zuwachs der Anlandungen in Italien und Malta zu verzeichnen. In Italien landeten 36.952 Migranten an, davon 30.657 auf Lampedusa. 2007 waren es insgesamt noch 19.597 gewesen, eine Zahl die mit den durchschnittlichen Anlandungszahlen seit 2005 übereinstimmt.⁸ In Malta wurde ebenfalls die bisher höchste Anlandungszahl seit Beginn des verstärkten Phänomens der Seemigration 2002 registriert: 2006 und 2007 lagen die Zahlen bei 1780 bzw. 1694 Migranten, 2008 hingegen bei 2704.⁹ Wie viele Migranten ungesehen an den Küsten Italiens und Malτας ankommen, lässt sich kaum

6 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: *Working Papers* 43/2008. CeSPI (Hg.) Rom, S. 40.

7 Cuttitta, Paolo (2007): *The changes in the fight against illegal immigration in the Euro-Mediterranean area and in Euro-Mediterranean relation*. In: *CHALLENGE Working Paper Month 24*. URL: <http://www.libertysecurity.org/article/1293.html> (15.01.2008).

8 Cuttitta, Paolo (2008): *The Case of the Italian Southern Sea Borders: ¿Cooperation across the Mediterranean?* In: *Documentos CIDOB Migraciones* 17, S. 46.

9 Médecins Sans Frontières (Hg.) (2009): „Not Criminals“ *Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres*. URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_20090416.news (20.07.2009), S. 5.

sagen, es ist jedoch davon auszugehen, dass die meisten Ankünfte von den Sicherheitskräften registriert und begleitet werden.

Mit der Nennung der Anlandungszahlen soll betont werden, dass entgegen der großen Medienpräsenz, die das Thema der Seemigration aufweist, nur ein kleiner Teil der in Italien lebenden undokumentierten Migranten über die Seeroute nach Italien einreist.¹⁰ Das Phänomen der *overstayers*, der Migranten, die mit einem Visum einreisen und dann über das abgelaufene Visum hinaus bleiben, ist wesentlich größer.

Ein Grund für die hohe Medienpräsenz des Themas, trotz der letztlich relativ niedrigen Zahlen, ist dabei sicherlich neben den medienwirksamen und häufig skandalisierend eingesetzten Bildern von anlandenden, ausgemergelten Migranten, die hohe Zahl der Opfer der Seemigration: Die Zahl der bei der Überfahrt ertrunkenen Migranten hat sich in den letzten Jahren vervielfacht. Wurden nach Informationen der Presseschau *Fortress Europe* im Jahr 2006 noch 302 ertrunkene Opfer zwischen Libyen, Malta und Italien geborgen, so waren es 2007 bei ähnlichen Anlandungszahlen auf Malta und in Italien 551 Tote. 2008 wurden 642 Tote Migranten dokumentiert.¹¹ Die Dunkelziffer übersteigt diese Zahl um ein vielfaches. UNO-Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 60% der Bootsmigranten aus Afrika Südeuropa erreichen. Die libyschen Autoritäten vermuten, dass nur 40% der über See von Libyen reisenden Migranten in Europa ankommen.¹² Beide Schätzungen würden bedeuten, dass jedes Jahr zehntausende Migranten zwischen Libyen und Italien den Tod finden. Ein besseres Verständnis für die Gründe dieser Vervielfachung der Todesfälle im Grenzraum des Mittelmeers ist dabei einer der Beweggründe dieser Arbeit.

10 Ein Bericht des italienischen Innenministeriums geht von 13% aus. Die Zahl erscheint mir jedoch zu vage, um sie hier zu zitieren. 2007: *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*. URL: www.interno.it/.../sites/.../0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf (10.01.2010).

11 Fortress Europe (2009): URL: <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/i-numeri-del-canale-di-sicilia-anno.html> (05.03.2009).

12 European Parliament (2006): *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Lybia, on 4 to 6 december*. Directorate General, External policies, Human Rights Unit (Hg.) 2005, (07.02.2006).

Libyen ist in den letzten Jahren neben einem Ankunftsland für Migranten zu einem wichtigen Transitland für Migranten zwischen Afrika und Europa geworden. Wenn auch Libyen zumeist das Land der Einschiffung der Migranten ist, so reisen in den Booten nur sehr vereinzelt Libyer. Die Hauptherkunftsländer der in Italien ankommenden Migranten sind Marokko, Eritrea, Ägypten, Somalia und Sudan, aber auch Bangladesch, Pakistan und Irak. Überwiegend reisen junge Männer auf dem Mittelmeer. In den letzten Jahren sind jedoch auch immer mehr Frauen und Minderjährige auf der Route zwischen Libyen und Italien angelandet.¹³ Viele der Migranten kommen aus Kriegs- und Krisengebieten, das Mittelmeer bleibt einer der wichtigsten Fluchtwege nach Europa. Etwa 75% der 2008 in Italien anlandenden Migranten stellten einen Asylantrag, davon erhielten im zweiten Quartal 2009 ca. 33% einen internationalen Schutzstatus und werden somit, wenn zum Teil auch nur temporär, als Flüchtlinge anerkannt.¹⁴ Auf Malta, wo kaum Nordafrikaner, sondern in erster Linie Menschen aus Krisengebieten anlanden (von 2704 Migranten waren 2008 1443 aus Somalia), stellen fast alle Bootsmigranten einen Asylantrag. Ca. 60% der Asylsuchenden erhalten auf Malta einen Schutzstatus im Asylverfahren.¹⁵

1.1.2 Überfahrt nach Italien

Die Reisewege nach Libyen, wobei Tripolis als neuralgischer Sammel- und Kontaktpunkt für die Migration über das Mittelmeer nach Italien gilt, sind so vielfältig wie die Herkunftsländer der Migranten. Die Überfahrt ist dabei nur ein Abschnitt der Reise der Migranten und Flüchtlinge, die oft in Etappen und über lange Zeiträume stattfindet. Einige planen dabei schon vor

13 Amnesty International (2005): *Lampedusa, The island of Europe's forgotten promises*. URL: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGEUR300082005?open&of=ENGITA> (01.03.2009).

14 Eurostat (2009): *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2/2009*. Verfügbar über: Italienischer Flüchtlingsrat (CIR). URL: <http://www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm> (10.01.2010).

15 Interview mit Franco Mistuf, Direktor der maltesischen Kommission für Flüchtlinge (REFCOM), am 03.10.2007 in seinem Büro in der Festung St. Elmo in La Valletta.

ihrem Aufbruch den Reiseweg bis nach Italien, viele fassen jedoch erst im Laufe ihrer Flucht oder Reise den Vorsatz, nach Europa zu gelangen.

Die genauen Umstände der Überfahrten und Informationen zu den kriminellen Netzwerken, die zumeist die Reisen der Bootsmigranten organisieren, sind entsprechend dem schwierig zu untersuchenden Phänomen der Seemigration nur lückenhaft verfügbar. Es fehlen vor allem Informationen zu den libyschen Zusammenhängen, auch weil die libyschen Sicherheitskräfte kaum oder gar keine Informationen haben und diese nicht an ihre europäischen Kollegen weitergeben.¹⁶ Ich werde in Kapitel 6 näher auf die Informationen eingehen, die ich dazu während meiner Forschungsreisen gesammelt habe. Paola Monzini ist es gelungen vor allem aus Informationen der italienischen Sicherheitskräfte Schlüsse zu ziehen: Die Netzwerke, welche die Seemigration über das Mittelmeer organisieren, haben sich in den letzten Jahren zunehmend komplex organisiert und agieren oft transnational.¹⁷ Nach Monzini bestehen diese Netzwerke häufig aus Menschen verschiedener Nationalitäten, die innerhalb der Organisationen unterschiedliche Aufgaben, wie das Anwerben der Migranten oder die Beschaffung der Boote, innehaben.¹⁸ Dabei ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild: Zum Teil scheinen die Reisen etappenweise, mit unterschiedlichen Organisationen, durchgeführt zu werden, zum Teil gibt es jedoch auch „Reisepakete“, die vom Heimatort bis zum Zielort in Europa, sogar über Italien hinaus, gebucht werden.

Eine Tendenz auf See, die auch zur wachsenden Zahl der Todesopfer beiträgt, sind die in den letzten Jahren immer kleiner gewordenen Boote. Damit werden weniger Personen transportiert, die Chance durch die Sicherheitskräfte entdeckt zu werden, sinkt jedoch. Zumeist befinden sich während der Überfahrt auf den kleineren Booten, die aus Holz oder Glasfasern gefertigt sind und etwa 28-30 Personen fassen, keine Angehörigen der Schleusernetzwerke.¹⁹ Neben diesen Booten sind es sehr alte Fischerboote,

16 Interview mit Inspektor Franco Mifsud in Floriana, Hauptquartier der Malta Police am 09.10.2007.

17 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: *Working Papers* 43/2008. CeSPI (Hg.) Rom, S. 40.

18 Ebd. S. 16 f.

19 Ebd. S. 10.

die bis zu 200-300 Personen tragen, die vereinzelt zur Überfahrt eingesetzt werden. Die Preise für die Passage von Libyen nach Italien sind in den letzten Jahren gestiegen, können jedoch stark variieren, wenn zum Beispiel noch wenige Plätze im Boot zu besetzten sind. Die Kosten liegen zurzeit bei ca. 800-1200 Dollar pro Person.²⁰

Die Überfahrt auf See ist für die Bootsmigranten von Unsicherheit gekennzeichnet. Es gibt relativ reibungslose, kürzere Reisen und Passagen, die mit dem Schiffbruch und dem Tod aller Insassen enden. Von Libyen aus, vor allem dem Ort Al Zuwahra, wo die meisten Boote in das ca. 300 km entfernt gelegene Lampedusa ablegen, kann die Passage 10-12 Stunden dauern.²¹ Bei kleinen Abweichungen von der Route, einer Verschlechterung des Wetters oder Problemen mit dem Motor wird die Überfahrt jedoch lebensbedrohlich. In diesem Fall sollte das System der internationalen Seerettung greifen, dass ich nun kurz in seinen Grundzügen vorstellen möchte. Es weist den Küstenländern auch in internationalen Gewässern²²

20 Eigene Informationen aus Libyen, siehe dazu auch Kapitel 5.

21 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: CeSPI (Hg.) *Working Papers* 43/2008. Rom, S. 15.

22 Die Begriffe Internationale Gewässer, Territoriale Gewässer und Anschlussgewässer erklären sich folgendermaßen: Prinzipiell gilt eine graduelle Abnahme der Hoheitsrechte des Küstenstaates mit zunehmender Entfernung von dessen Küstenlinie. Die Küstengewässer (Hoheitsgewässer) eines Landes stehen voll unter dessen Rechtshoheit. Im Allgemeinen machen sie 12 Seemeilen, von der Küstenlinie gemessen, aus. Die Anschlusszone ist eine um 12 Seemeilen erweiterte Zone, in der die Sicherheitskräfte des Küstenstaates ebenfalls operieren dürfen. Internationale Gewässer (Hohe See) gehören zu keinem Staatsgebiet. Schiffe, die sich hier bewegen, unterstehen der Hoheitsgewalt ihres Flaggenstaates. In internationalen Gewässern gilt die *Freiheit der Hohen See*. In allen Gewässern, auch den Territorialen Gewässern, gilt das *Recht der friedlichen Durchfahrt*. Solange sie nicht den Frieden oder die Sicherheit des Küstenstaates gefährden, haben alle Schiffe das Recht die Gewässer der Staaten zu durchqueren, ohne dabei kontrolliert zu werden. Diese Regelungen sind vor allem im Seerechtsübereinkommen von 1982 festgelegt: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10.12.1982, 1833 UNTS 3 oder BGBl. II 1994 S. 1798.

klare Verantwortlichkeiten im Falle von Schiffbruch zu. Seine oberste Priorität ist die Rettung von Menschenleben.

1.2 DAS INTERNATIONALE SYSTEM DER SEENOTRETTUNG

In diesem Abschnitt möchte ich die rechtlich verbrieften Verpflichtungen des Systems der internationalen Seerettung nennen, um in Kapitel 6 genauer auf Streitpunkte im Seerecht und auf rechtliche Grauzonen einzugehen, welche die Rettung von Migranten auf See behindern oder verzögern können. Politisch und auch militärisch sensible Fragen sind eng mit dem Thema der Seerettung von Migranten verbunden, wie vor allem meine Forschung auf Malta zeigt (Kapitel 4). Auch Fragen des Flüchtlingsschutzes sind mit humanitären Fragen der Seerettung und des internationalen Seerechts verwoben und schließen an diese an, wie verschiedene Punkte meiner Arbeit deutlich machen.

1.2.1 SAR, SOLAS und UNCLOS

Durch die Mitgliedschaft in der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (*IMO – International Maritime Organisation*) der Vereinten Nationen und die Unterzeichnung zentraler Abkommen der Seeschiffahrt und der Seerettung sind Küstenländer verpflichtet, einen funktionierenden maritimen Rettungsdienst im eigenen Search and Rescue-Gebiet (SAR) zu unterhalten. Dabei liegt es in der Verantwortung des Staates:

„[...] sicherzustellen, dass in ihrem Zuständigkeitsgebiet die erforderlichen Maßnahmen für den Funkverkehr bei Seenotfällen und deren Koordinierung sowie für die Rettung von Menschen getroffen werden, die sich an ihren Küsten in Seenot befinden. Diese Maßnahmen umfassen die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung solcher der Sicherheit auf See dienenden Einrichtungen, die unter Berücksichtigung der Verkehrsdichte auf See und der Gefahren für die Schifffahrt für

durchführbar und notwendig gehalten werden; sie schließen ferner nach Möglichkeit ausreichende Einrichtungen zur Ortung und Rettung Schiffbrüchiger ein..²³

Der Rettungsdienst funktioniert einerseits gestützt auf die Flotten der Marine oder Küstenwache, andererseits durch die Jahrhunderte alte Seemannstradition aller sich auf See befindenden Personen, Schiffbrüchige zu retten und deren Einbindung in das Rettungssystem.²⁴ Dabei ist durch die von 91 Mitgliedsstaaten unterzeichnete internationale Konvention der IMO *Maritime Search and Rescue* (SAR-Convention) von 1979 festgelegt, dass die Staaten dafür Sorge tragen müssen, dass jeder schiffbrüchigen Person auf See ohne Ansehen ihres Status oder ihrer Nationalität geholfen wird. Zudem müssen medizinische Erstversorgung geleistet und die Schiffbrüchigen in einem sicheren Hafen (*place of safety*) ausgeschifft werden.²⁵

Die Pflicht eines jeden Kapitäns ist es ebenfalls, allen Schiffbrüchigen ohne Ansehen ihres Status' oder den Umständen, in denen sie gefunden werden, Hilfe zu leisten und, wenn möglich, die zuständige SAR-Autorität über die Rettungsaktion zu benachrichtigen.²⁶ Im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (*UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea*) von 1982 ist festgelegt, dass diese Pflicht von den Flaggenstaaten der Schiffe durchgesetzt werden muss, soweit der Kapitän mit einer Rettungsaktion nicht seine eigene Mannschaft, die Passagiere oder sein Schiff in Gefahr bringt.²⁷ Die oben genannten Konventionen, die als die

-
- 23 Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS Convention) (1974): Kapitel V, 1184 UNTS 278. BGBl. II 1979 S. 141.
 - 24 Maritime Safety Comitee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).
 - 25 Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR Convention) (1979): Kapitel 1 und 2, 1405 UNTS 97. BGBl. II 1982 S. 485.
 - 26 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Convention) (1974): Chapter V, 1184 UNTS 278. BGBl. II 1979 S. 141.
 - 27 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS Convention) (1982): Artikel 98. 1833 UNTS 397. BGBl. II 1994 S. 1798.

zentralen Stützpfiler des internationalen Seerettungsregimes gelten, sprechen eine klare Sprache. Dennoch sind sie in den letzten Jahren Gegenstand von heftigen Diskussionen und schließlich von Änderungen geworden.

Die internationalen Auseinandersetzungen begannen im August 2001 vor Australien.²⁸ Ein norwegisches Frachtschiff, die MS Tampa, hatte auf einen Rettungsruf der australischen Marine hin 439 Afghanen in internationalen Gewässern aus Seenot gerettet. Wie in diesem Fall üblich begann der Kapitän als nächsten sicheren Hafen (*place of safety*) Kurs auf die australischen Weihnachtsinseln zu nehmen, um dort die Geretteten abzusetzen. Die australische Regierung verweigerte der MS Tampa jedoch die Einfahrt in ihre Küstengewässer. Es kam zu einem ernsthaften diplomatischen Zerwürfnis zwischen Norwegen und Australien. Norwegen berichtete der IMO und dem UNHCR vom offenen Völkerrechtsverstoß der australischen Regierung und bestärkte den norwegischen Kapitän in seiner Haltung, nicht in internationale Gewässer zurückzukehren, zudem auf dem Schiff eine medizinische und humanitäre Notsituation entstanden war. Letztlich wurden die Flüchtlinge vier Seemeilen vor den Weihnachtsinseln von der MS Tampa auf ein Schiff der australischen Marine verbracht. Im September 2001 wurde der umstrittene *Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001*²⁹ verabschiedet, um eine rechtliche Basis für das Vorgehen der australischen Regierung zu schaffen. Von der norwegischen Regierung bekam der Kapitän der MS Tampa die höchsten Ehrungen wegen seines Einsatzes, Australien drohte ihm hingegen mit einem Verfahren wegen Menschen schmuggels.³⁰

Der Fall der MS Tampa, der in einigen Aspekten dem Fall der Cap Anamur (Kapitel 7) und anderen Vorfällen gleicht, die aktuell auf dem Mittelmeer von Bedeutung sind, führte auch zu großen finanziellen Verlusten der Schiffseigentümer. Dies und die Schwierigkeiten mit der Ausschiffung der Flüchtlinge hatten zur Konsequenz, dass Kapitäne zögerlicher auf Ret-

28 Giannacopoulos, Maria (2005): *Tampa: Violence at the Border*. In: *Social Semiotics*, Vol. 15, No. 1, April 2005, S. 29-42.

29 Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001, Act - C2004A00886.

30 Giannacopoulos, Maria (2005): *Tampa: Violence at the Border*. In: *Social Semiotics*, Vol. 15, No. 1, April 2005, S. 32.

tungsaufforderungen reagierten. Der Generalsekretär der *International Chamber of Shipping* stieß deshalb Verhandlungen über Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen an, welche die Rettung von Schiffbrüchigen für Kapitäne erleichtern würden.³¹ Tatsächlich kamen diese Verhandlungen, die bei gegenwärtig 167 Mitgliedsländern der IMO komplex sind, recht schnell zu Ergebnissen. Am 20. Mai 2004 wurden verschiedene Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen durch das höchste Entscheidungsgremium der IMO, das *Maritime Safety Committee* (MSC), angenommen. Sie traten am 1. Juli 2006 in Kraft.³² Alle Änderungen zielen darauf ab, die Rettung auf See für Kapitäne zu erleichtern und Zuständigkeiten der Staaten klarer zu regeln. Die neuen Regelungen schreiben fest, dass der für das SAR-Gebiet zuständige Staat auch dafür verantwortlich ist, in möglichst kurzer Zeit einen sicheren Hafen (*place of safety*) für die Ausschiffung von Geretteten bereit zu stellen. Zuvor war in der Regel der nächste Hafen angefahren worden. Der betroffene SAR-Staat muss also entweder selbst einen *place of safety* zur Verfügung stellen oder kann mit anderen Ländern über eine mögliche Ausschiffung verhandeln.³³ Diese Verhandlungen dürfen jedoch keine Verzögerung der Rettung oder der Ausschiffung der Schiffbrüchigen zur Konsequenz haben. Obwohl die Änderungen von den SAR und SOLAS-Vertragsstaaten mit großer Mehrheit angenommen wurden und seit Juli 2006 in Kraft sind, werden sie im Mittelmeer zu Teil nicht anerkannt. Malta hat keine dieser Neuerungen, die eine Stärkung des internationalen Rettungsregimes bedeuten, unterzeichnet. Hingegen hat das Land schriftlich Einspruch gegen die Änderungen beim IMO-General-

31 Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Josef P./Beck, Volker/Beck, Marieluise, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen*, Drucksache 16/2723.

32 Die Änderungen wurden im BGBl. II 2007, S. 782 ff. bekannt gegeben.

33 Resolution MSC.153 (78) (2004): *Adoption of Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974*, as amended.

sekretär eingelegt.³⁴ Diese und andere Probleme der Seenotrettung auf dem Mittelmeer werde ich in Kapitel 6 und 7 schildern.

1.3 FLÜCHTLINGSRECHTE AN DER SEEGRENZE

Unter menschenrechtlichen Aspekten werden neben Fragen der Seenotrettung vor allem flüchtlingsrechtliche Probleme beim Thema Seemigration diskutiert. In diesem Abschnitt sollen die flüchtlingsrechtlichen Bezüge zum Schutze von Flüchtlingen auf See benannt werden. Besonders der Zugang zu internationalem Schutz, also zum Asylsystem eines europäischen Landes, ist dabei problematisch, da wie unten beschrieben die Vorverlagerung der Grenzkontrollen zur Strategie der EU-Migrations- und Grenzschutzpolitik gehört.³⁵ Anschließend an die Nennung erster flüchtlingsrechtlicher Aspekte bei der Kontrolle von Grenzen soll der grundsätzlichere Konflikt, der sich zwischen Grenz- und Flüchtlingsschutz andeutet, mit dem Begriff der Regime-Kollision gefasst werden.

1.3.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Gebot des *Non-Refoulement*

Das Recht auf internationalen Schutz und das Verbot der Zurückweisung (*Refoulement*-Verbot) leitet sich aus verschiedenen Rechtsquellen ab. Im Bereich der Seemigration ist dabei vor allem umstritten, ob je nachdem, wo sich die Migranten, die internationalen Schutz suchen, befinden, das Gebot des *Non-Refoulement* Gültigkeit hat: Im Grenzgebiet des Ziellandes, in dessen Küstengewässern, in internationalen Gewässern oder in den Küstengewässern eines Drittlandes.

34 IMO Sub Committee on Flag State Implementation FSI 17/15/2 (27.2.2009): *Measures to protect the safety of persons rescued at sea. Comments on document FSI 17/15/1*. Submitted by Malta.

35 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. (Hg.) Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin, S. 12.

Zunächst ist für einen flüchtlingsrechtlichen Bezugsrahmen der Seemi-gration die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951³⁶ (GFK) zu nennen. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* (eigentlich „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“) wurde am 28. Juli 1951 auf einer UNO-Konferenz in Genf verabschiedet und trat im April 1954 in Kraft. Die GFK ist die Grundlage für das internationale Flüchtlingsschutzsystem und das Amt des *Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen* (UNHCR). In ihr findet sich die heute international gültige Definition für Flüchtlinge, aus der sich der Anspruch auf Asyl ableitet und die auch die nationalen und nun das europäische Flüchtlingsregime³⁷ geprägt hat:

„(Ein Flüchtling ist jede Person, die) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“³⁸

Innerhalb der Küstengewässer und an den Seegrenzen der EU-Staaten, die zwischen Küstengewässern und Hoher See verlaufen, müssen Asylsuchende dabei gemäß Artikel 3 der sogenannten *EU-Verfahrensrichtlinie*³⁹ genauso behandelt werden, wie Schutzsuchende an Land. Zudem kommt das Gebot des *Non-Refoulement* der GFK, das als Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzregimes und als internationales Gewohnheitsrecht gilt, zur Anwendung, das folgendermaßen lautet:

36 189 UNTS 137; BGBl. II 1953, S. 560.

37 In Art. 63 Ziff. 1 EG-Vertrag und Art. 18 der Grundrechtscharta verweist das europäische Primärrecht auf die GFK und das Zusatzprotokoll von 1967.

38 Art. 1 GFK. Siehe zur kritischen Diskussion des heutigen Flüchtlingsbegriffs Kapitel 2.

39 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt der Europäischen Union ABl. L 326/13 vom 13.12.2005.

„Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“⁴⁰

Auch Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984⁴¹ (CAT), Artikel 6 und 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁴² (Zivilpakt), die Europäische Menschenrechtskonvention⁴³ (EMRK) und Artikel 19 der Grundrechtscharta der EU beinhalten ein *Refoulement*-Verbot. Wie schon erwähnt ist umstritten, wo genau das *Refoulement*-Verbot im Grenzgebiet und auf See gültig ist. Einige Staaten zweifeln die extritoriale Wirkung des Verbotes an. So hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag formuliert:

„Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d.h. an der Grenze und im Landesinnern. Gleiches gilt nach ganz überwiegender Staatenpraxis für die Anwendung des Grundsatzes des Non-Refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention.“⁴⁴

Der hier angeführten Staatenpraxis wird in der Prüfung des Rechtsrahmens des europäischen Grenzkontrollregimes von Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur widersprochen, sie wird als pauschale und unbelegte Be-

40 Art. 33 GFK.

41 BGBl. II 1990 S. 247.

42 BGBl. II 1973 S. 1534.

43 BGBl. II 2002 S. 1055.

44 Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Josef P./Beck, Volker/Beck, Marieluise, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen*. Frage 10. Bundestags-Drucksache 16/2723 vom 25.09.2006.

hauptung bezeichnet.⁴⁵ Nach Auffassung der Juristen ist darüber hinaus „nicht die Territorial- sondern die Jurisdiktionsverantwortlichkeit [...] der entscheidende Anknüpfungspunkt für die extraterritoriale Geltung der GFK im Hinblick auf das Zurückweisungsverbot.“⁴⁶ Es sei daher rechtlich unerheblich, wo genau die Grenzkontrollen durchgeführt werden. Auch das UNHCR kommt zu dem Schluss, dass das Gebot des *Non-Refoulement* der GFK Gültigkeit besitzt: „wherever a State exercises jurisdiction, including at the frontier, on the high seas or on the territory of another State.“⁴⁷ So komme es also weniger darauf an, wo ein Staat agiere, ob auf dem eigenen Territorium, in internationalen Gewässern oder auf fremdem Territorium. Vielmehr wäre entscheidend, dass ein Staat Handlungsmacht, zum Beispiel durch seine Sicherheitskräfte, ausübe.

1.3.2 Regime-Kollision im Grenzraum

Der hier aufscheinende grundsätzliche Widerstreit zwischen universalistischen Vorstellungen der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes und partikularistischen Konzepten der Staatssouveränität und des Grenzschutzes⁴⁸ soll noch um einen Gedanken erweitert werden: Was im Konflikt um die Gültigkeit des Flüchtlingsrechts auf See anklingt ist Ausdruck eines Konflikts, der nicht nur auf den Kontrast unterschiedlicher Rechts- oder Politikfelder zurückzuführen ist. Vielmehr sind es institutionalisierte Ratio-

45 Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), S. 25, FN 120.

46 Ebd. S. 27.

47 UNHCR (2007): *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of the Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4&page=search> (15.01.2008).

48 Moore, Sally Falk (2000): *Law in unstable settings: the dilemma of migration*. In: *Coping with insecurity: an „underall“ perspective on social security in the Third World*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Yogyakarta, S. 141.

nalitätsfelder, die von Niklas Luhmann postulierten selbstreferentiellen sozialen Systeme der Weltgesellschaft, „die nicht empirisches Sein, sondern Geltung in Anspruch nehmen“⁴⁹, die hier aufeinander treffen.⁵⁰ Die immer weiter fortschreitende soziale Fragmentierung der Gesellschaft geht dabei mit einer rechtlichen Fragmentierung einher. In ihren Texten zu Regime-Kollisionen⁵¹ beschreiben Andreas Fischer-Lescano und Gunther Teubner die Rechtsbildung innerhalb unterschiedlicher Normensysteme, die global agieren, wie das internationale Menschenrechtsregime oder private Regulierungsregime wie *lex mercatoria* oder *lex constructionis*. Die unterschiedlichen rechtlichen Regime reproduzieren dabei strukturelle Konflikte der verschiedenen funktionalen Systeme.⁵² Da Konflikte zwischen den verschiedenen Ordnungsregimes, die sich selbst innerhalb ihres Interessenfeldes als höchste Regulierungsinstanz begreifen, nicht mit Doktrinen der Rechtseinheit oder einem Geltungsvorrang hierarchischer Art wie wir sie aus nationalstaatlichen Rechtssystemen kennen, gelöst werden können, regen Fischer-Lescano und Teubner ein Umdenken im Konfliktrecht an. Den Totalisierungstendenzen der globalen selbstreferentiellen Rechtsregime soll dabei eine Netzwerklogik entgegengestellt werden, die auf Grund der den Rechtsregimen gemeinen Referenz- und Anknüpfungspunkte und der gegenseitigen Abhängigkeiten einen gemeinsamen Horizont suchen, auf dessen Grundlage weitere Rechtsbildung vonstatten gehen kann.⁵³ Die den

49 Luhmann, Niklas (1983): *Rechtssoziologie*. Opladen, S. 129 ff. Zitiert nach: Fischer-Lescano, Andreas (2007): *Monismus, Dualismus? – Pluralismus. Selbstbestimmung des Weltrechts bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann*. In: *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Brunkhorst, Hauke/Voigt, Rüdiger (Hg.) Baden-Baden, S. 204.

50 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 1004.

51 Vor allem: Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2006): *Regime-Kollisionen*. Frankfurt.

52 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 1013.

53 Ebd. S. 1033.

Regimekollisionen zu Grunde liegenden sozialen Fragmentierungen und unterschiedlichen Rationalitäten könnten damit nicht überwunden, jedoch abgemildert werden.⁵⁴

Welchen Nutzen hat nun die vorliegende Arbeit von einer Reformulierung des zu Grunde liegenden Konfliktes zwischen Flüchtlingsschutz und Grenzkontrollen auf dem Mittelmeer als eine Kollision zweier Rationalitätsregime? Auch wenn man die relative operative Geschlossenheit der globalen funktionalen Systeme, wie sie Luhmann beschreibt, in Frage stellen mag und wie in der vorliegenden Arbeit den Aushandlungscharakter rechtlicher Veränderungsprozesse in den Vordergrund rückt, werden die Brisanz und Tiefe des Konflikts sichtbar. Der Blick auf eine Entwicklung des globalen Rechts und seiner Ausdifferenzierung nicht entlang national-staatlich-territorialer Linien, sondern entlang einer Auffächerung in themenspezifische öffentliche und private Rechtsregime, die einen transnationalen oder sogar globalen Wirkungsanspruch haben, verweist außer auf eine Fragmentierung des Rechts auch auf komplexe rechtspluralistische Konstellationen (siehe Kapitel 2): Die Konsequenzen und Ausgestaltung der Transnationalisierung des Asylrechts in ein vielschichtiges europäisches Rechtssystem und der Europäisierung des Grenzschutzes werden in dieser Arbeit diskutiert.

1.4 DIE EUROPÄISIERUNG DER ASYL- UND GRENZPOLITIK

In diesem Abschnitt sollen das politische und rechtliche Umfeld meines Themas innerhalb der Politik der Europäischen Union dargestellt werden, da es für die Entwicklungen auf dem Mittelmeer besonders wichtig ist. Es werden grundlegende Entwicklungen der EU-Politik in den eng verzahnten Bereichen Asyl- und Grenzpolitik aufgezeigt. Dabei geht es nicht um eine vollständige Beschreibung dieser komplexen und rasch voranschreitenden Politikfelder, sondern darum, ihre Bedeutung für den Grenzraum und wichtige Tendenzen und Charakteristika der sich entwickelnden EU-Politik aufzuzeigen: Dies sind die Verlagerung der Verantwortlichkeiten für Asylsu-

54 Ebd. S. 1045.

chende innerhalb und außerhalb der EU-Länder, die wachsende Bedeutung des Sicherheitsparadigmas im Bereich der Migrations- und Grenzpolitik und die durch Fragmentierung gekennzeichnete Rechtslage und Unterregulierung im EU-Flüchtlingsschutz. Auch wird die EU-Politik der letzten Jahre in diesen Bereichen durch einen bestimmten Politikstil geprägt, der sich durch eine dezentralisierte, von multiplen Akteuren geprägte Form des Regierens auszeichnet⁵⁵ und dessen Merkmale ich kurz darstellen werde. Anschließend an die Hauptentwicklungslinien der EU-Migrations- und Grenzpolitik möchte ich die Besonderheiten der Seegrenze und die Entwicklung der an Bedeutung gewinnenden *Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen* (Frontex) schildern.

Auf den Charakter von EU-Rechtsbildungsprozessen werde ich in Kapitel 2 ausführlicher eingehen. Hier sei nur erwähnt, dass sich das heutige sogenannte supranationale Europarecht in mehrerer Hinsicht vom klassischen internationalen Völkerrecht, das vor allem auf zwischenstaatlichen Verträgen basiert, abhebt: Zwar sind die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten. Durch Besonderheiten wie der Schaffung unabhängiger und international handlungsfähiger Gemeinschaftsorgane, denen spezielle Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten übertragen wurden, dem Vorrang des europäischen vor nationalem Recht und anderer Aspekte, hat sich jedoch eine eigene supranationale Normebene jenseits der klassischen binären Unterscheidung national-international entwickelt: das Europarecht.⁵⁶

1.4.1 Schengen, Dublin und andere wichtige Verträge

Die Flüchtlingspolitik berührt mindestens zwei wichtige Kompetenzen der klassischen Aufgaben von Nationalstaaten: Die souveräne Kontrolle über

55 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 39-55.

56 Hanschmann, Felix (2009): *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.) Stuttgart, S. 377.

den Zugang zu ihren Territorien und den Schutz von Menschenrechten. Trotz der politischen Sensibilität dieser Bereiche hat der Harmonisierungsprozess der Europäischen Union in der gemeinsamen Asyl- und Grenzpolitik eine besondere Dynamik entwickelt. Kam es auch zu zeitlichen Rückschlägen und Umsetzungsdefiziten⁵⁷, so ist die rechtliche und politische Integration der EU bei der Harmonisierung des Asylrechts und der gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen besonders in den letzten Jahren schnell vorangeschritten.

Erste Bemühungen der EG, sich gemeinsam mit dem Thema Asyl, Migration und Grenzschutz zu befassen, fanden 1975 in der außerhalb des EG-Rahmens gegründeten *TREVI-Arbeitsgruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale)* statt. Beobachter sagen, dass schon damals eine enge Verknüpfung von Sicherheitsfragen und Migrationsfragen erfolgte, welche die EU-Politik in diesem Bereich nicht mehr verlassen sollte.⁵⁸ Auch Aspekte wie der Vorstoß einer informell gegründeten Gruppe von Mitgliedsländern außerhalb des EG-Rahmens, Geheimhaltung der Ergebnisse ihrer Arbeit und die Zusammensetzung der Gruppe, die überwiegend aus Polizeikräften und hohen Beamten der Innenministerien bestand, lassen sich in späteren Stationen einer sich entwickelnden EU-Grenz- und Migrationspolitik wieder finden.

Zentrales Vertragswerk der EU im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik wurde das *Schengener Abkommen*⁵⁹, das auch für die Erweiterung und Integration der Europäischen Union von großer Bedeutung ist: Im luxemburgischen Schengen trafen 1985 fünf der damaligen EG-Regierungschefs zusammen (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande und Luxemburg), um über die Schaffung eines Binnenmarktes, den Abbau von

57 Zu den Problemen der EU-Integration im Bereich Migration siehe: Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Opladen.

58 Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden, S. 134.

59 Schengener Abkommen – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, GMBL 1986, S. 79 ff.

Grenzkontrollen im Innern und in postulierter Konsequenz dessen über den Aufbau einer gemeinsamen EU-Außengrenze zu verhandeln.

Zur Umsetzung des *Schengener Abkommens* wurde im Juni 1990 das *Schengener Durchführungsübereinkommen*⁶⁰ (SDÜ) geschaffen. Für die Einstellung der europäischen Binnengrenzkontrollen wurden hier Maßnahmen festgelegt, die „ausgleichend“ wirken und „einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten“⁶¹ sollten. Dabei handelte es sich vor allem um einheitliche Visaregelungen für Migranten und Touristen aus Drittländern, Vereinbarungen zu Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen und um Absprachen zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Kooperation im Justizwesen. Eine Annäherung in der Asylpolitik der Länder wurde vereinbart und parallel zum *Schengener Durchführungsübereinkommen* das *Dubliner Übereinkommen*⁶² zu Klärung der Verantwortung für ein Asylverfahren am 15. Juni 1990 unterzeichnet. Nachdem andere Länder sich dem *Schengener Abkommen* angeschlossen hatten, trat das *Durchführungsübereinkommen* im März 1995 in Kraft. Dem *Schengener Abkommen* gehören heute 24 Länder an. Es gilt in einigen Nicht-EU-Staaten wie der Schweiz, Island und Norwegen, jedoch nicht in den EU-Mitgliedsländern Großbritannien und Irland. Mit dem *Vertrag von Amsterdam*⁶³ wurde das

60 Schengener Durchführungsübereinkommen – Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.06.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19.06.1990, BGBl. II 1993, S. 1013 ff.

61 Auswärtiges Amt (2008): *Das Schengener Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen*. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html> (10.06.2008).

62 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen, Amtsblatt EG C 254 vom 19.08.1997, S. 0001-0012, BGBl. II 1994 S. 791.

63 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie

Abkommen in EU-Recht integriert. Alle Neumitglieder der EU müssen auch das *Schengener Abkommen* unterzeichnen. Neben der Verlagerung der Grenzkontrollen von den inneren an die äußeren Grenzen der EU hat das Schengener Abkommen verschiedene neue EU-Institutionen hervorgebracht, zum Beispiel das Schengener Informationssystem (SIS) zum Austausch von Daten über gesuchte Personen.

Mit dem für die EU-Asylpolitik wichtigen Instrument des *Dubliner Übereinkommens*, das im September 1997 in Kraft trat, wurde auch eingeführt, dass der EU-Staat, in den Asylsuchende nachweislich zuerst eingereist sind, zum Beispiel mit einem Visum oder auch undokumentiert, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Das Übereinkommen und dessen Nachfolger, die *Dublin-II-Verordnung*⁶⁴, seit März 2003 in Kraft, sind für die in den letzten Jahren zu beobachtende Verlagerung der Asylverfahren innerhalb der EU in die Grenzstaaten verantwortlich. Während die Zahl der Asylgesuche in der EU seit Mitte der 90er Jahre insgesamt stark gesunken sind (im Jahr 1993 516.705 Gesuche, 2006 in der erweiterten EU 192.300 Gesuche) hat sich die Zahl in den südeuropäischen und osteuropäischen Ländern an den EU-Außengrenzen, die zum Teil wie Zypern und Malta sehr klein sind und relativ neue Asylsysteme haben, stark erhöht. So stiegen die Asylgesuche in Italien im Jahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr um über 100% auf 31.097, auf Malta und Zypern stiegen sie in den letzten Jahren ebenfalls um ein Vielfaches an.⁶⁵ Auf die Situation in den Mittelmeerländern werde ich später ausführlicher eingehen. Festzuhalten ist, dass mit dem Dubliner Übereinkommen ein Instrument geschaffen wurde, das eigentlich angetreten war, eine bessere Verteilung unter den

einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C 340 vom 10.11.1997 BGBl. II 1998, S. 386.

64 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Amtsblatt EG L 50/01 vom 25.02.2003.

65 Eurostat (2009): *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2/2009, und Richiedenti Asilo 2008 – Dati statistici della Commissione Nazionale Asilo*. Verfügbar über: Italienischer Flüchtlingsrat (CIR). URL: <http://www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm> (10.01.2010).

EU-Ländern zu schaffen, letztlich jedoch eine Verlagerung innerhalb der EU in die Länder an den EU-Außengrenzen bewirkt hat.⁶⁶

Mit dem *Vertrag von Amsterdam*⁶⁷ wurden im Jahre 1999 multilaterale Abkommen, die bisher außerhalb des EU Rahmens entwickelt und umgesetzt worden waren, in den rechtlichen Vertragsbestand der Union aufgenommen. Seither sind die EU-Organe für die weitere Entwicklung des Vertragswerkes verantwortlich. Mit dem *Vertrag von Amsterdam* wurde auch die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren der Mitgliedsländer beschlossen und von 1999 bis 2005 EU-Richtlinien geschaffen, die gemeinsame Standards in diesen Bereichen festlegen. Zwischen den Mitgliedsländern wurden auf Grundlage der GFK von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1967 Mindestnormen zu Verfahrensstandards, zu Aufnahmebedingungen und Kriterien für die Anerkennung von Asylsuchenden festgelegt,⁶⁸ welche die Grundlage für ein gemeinsames EU-Asylsystem bilden sollten. Es handelt sich dabei jedoch nicht um im Detail ausformulierte Gesetze, sondern um oftmals vage formulierte Mindeststandards (siehe Kapitel 2 zur Natur des EU-Rechts), die allerdings rechtlich verbindlich sind und in den Mitgliedsländern umgesetzt werden müssen.

Die Kernländer der EU, vor allem Deutschland, haben eine besonders einflussreiche Rolle in den Harmonisierungsverhandlungen gespielt. Tat-

66 Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 604 f.

67 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C 340 vom 10.11.1997 BGBl. II 1998, S. 386.

68 Das sind die sogenannte Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG) (Abl. der EU L 326/13 vom 13.12.2005), die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahmen von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (RL 2003/9/EG) (Abl. der EU L 31/18 vom 06.02.2003) und die sogenannte Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG) (Abl. der EU L 304/12 vom 30.09.2004). Zudem wurde eine Richtlinie für den „Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen“ in die EU geschaffen (RL 2001/55/EG) (Abl. der EU L 212 vom 07.08.2001).

sächlich haben sich Regelungen durchgesetzt, welche die Kernländer eher entlasten⁶⁹ und die Länder an den europäischen Außengrenzen der EU mit einer wachsenden Zahl Asylsuchender und der Durchführung ihrer Asylverfahren konfrontieren. So fand die in Deutschland entstandene sogenannte Drittstaatenregelung Eingang in die sogenannte *Verfahrensrichtlinie*⁷⁰. Die Drittstaatenregelung wird von Kritikern besonders für eine Verlagerung der Verantwortung für Asylverfahren außerhalb der EU verantwortlich gemacht. Die Drittstaatenregelung ist eine Regelung, nach der Personen, die im Ursprungsland politisch verfolgt wurden, aber über Länder einreisen, in denen keine Verfolgung stattfindet, nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Kritisiert wurde vor allem, dass die Drittstaatenregelung die Gefahr von Kettenabschiebungen in sich berge, ohne dass es in einem Land zum Asylverfahren kommt, wenn der vermeintlich sichere Drittstaat den politisch Verfolgten seinerseits in den verfolgenden Ursprungsstaat abschiebt. Oftmals verhindert sie den Zugang zu einem regulären Asylverfahren innerhalb der EU. Asylsuchende werden zum Teil in Länder zurückgeschoben, die zwar die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951 unterzeichnet haben, jedoch über kein funktionierendes Asylsystem verfügen.⁷¹

Auch die umstrittenen Regelungen für Asylverfahren an der Grenze fanden in Artikel 35 der *Verfahrensrichtlinie* auf Druck der deutschen Regierung ihren Weg in die neuen europäischen Regelungen.⁷² Durch sie werden Eilverfahren ermöglicht, die weniger Rechtsschutz bieten als reguläre Verfahren. Noch bevor dem Flüchtling formal die Einreise erlaubt wird, kann das Asylverfahren innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden. Kritiker beanstanden desweiteren, dass es den Mitgliedsländern

69 Seit Mitte der 1990er Jahre sank die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland von über 100.000 (1995: 127.210) auf 2006 nur noch 21.030 Asylgesuche.

70 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt EU L 326/13 vom 13.12.2005.

71 Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 613.

72 Pro Asyl (Hg.) (2003): *Der europäische Kontinent ohne Flüchtlinge? Zum aktuellen Stand der Asylpolitik in der Europäischen Union*. Frankfurt, S. 3.

überlassen bleibt, ob die eingelegten Rechtsmittel gegen einen ablehnenden Asylentscheid aufschiebende Wirkung bezüglich der Ausweisung haben, also die Asylsuchenden trotz eines geltend gemachten Einspruchs gegen den Entscheid abgeschoben werden können.⁷³

Statt ein kohärentes System zu schaffen, das auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts eingeht, wurde bei der EU-Harmonisierung ein Stückwerk aus den unterschiedlichen Asylsystemen der Mitgliedsländer geschaffen, die auch auf nationaler Ebene oftmals einem Flickenteppich aus Asylgesetzgebungen, Dekreten und Durchführungsverordnungen gleichen. Die restriktive Entwicklung, die seit Mitte der 1980er Jahre in den meisten EU-Ländern im Asylbereich auf nationaler Ebene einsetzte, wird auf EU-Ebene fortgesetzt.⁷⁴

Die Bedingungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden, die Anerkennungsquoten und die Verfahrensbedingungen variieren immer noch so stark, dass von einheitlichen Verfahren und Bedingungen in allen Mitgliedsländern nicht gesprochen werden kann. Während es in einigen Mitgliedsländern eine Unterbringung in Wohnungen und eine recht umfassende medizinische Versorgung während des Asylverfahrens gibt, werden besonders in den Grenzländern der EU Asylsuchende während des laufenden Verfahrens in Haft genommen und zum Teil nur unzureichend versorgt.⁷⁵ Auch der Zugang zum Asylverfahren und die Anerkennungsquoten differieren innerhalb der EU immer noch stark: Für Asylsu-

73 Weinzierl, Ruth (2007): *Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung*. Policy Paper No. 8. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). URL: <http://www.unikassel.de/fb5/frieden/themen/Menschenrechte/eu-grenzen.html> (05.03.2009).

74 Siehe zum Beispiel: Selm van, Joanne (2007): *The Europeanization of Refugee Policy*. In: *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*. Kneebone, Susan/Rawlings Sanaei, Felicity (Hg.) New York und Oxford, S. 84.

75 Siehe zum Beispiel: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. (Hg.) Pro Asyl Frankfurt. Zu Griechenland: Hammarberg, Thomas, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2008): *Report, Following his visit to Greece on 8-10 December 2008, Issue Reviewed: Human Rights of Asylum Seekers*. (Hg.) Europarat, Strasbourg.

chende gleicher Nationalität, wie zum Beispiel irakischen Flüchtlingen, kann sie zwischen 2% und 71% in den verschiedenen Mitgliedstaaten liegen.⁷⁶ Da das Ziel der Schaffung eines einheitlichen Asylsystems bis 2005 verfehlt wurde, wurde im *Haager Programm*⁷⁷, das die Agenda der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik bis 2010 bestimmt, die Frist bis 2010 verlängert. Es wurde über die Mindeststandards der Richtlinien hinaus jedoch nicht festgelegt, welche Form das gemeinsame Asylsystem annehmen sollte und es ist umstritten wie weit die Europäisierung gehen sollte. Die Beibehaltung eigener Institutionen auf nationaler Ebene scheint momentan wahrscheinlich. Eine Annäherung der heute sehr unterschiedlichen Bedingungen für Flüchtlinge, zum Beispiel durch die Gründung einer die Länder unterstützenden europäischen Agentur zur Schulung von Mitarbeitern und ähnlichen Aufgabe, wird jedoch weiter forciert. Insgesamt ergeben sich ein fragmentiertes Bild der Gesetzgebungen in den Mitgliedsländern und eine heute noch sehr uneinheitliche Situation für Flüchtlinge.

Parallel zu und innerhalb der gemeinsamen Migrations- und Grenzpolitik der Europäischen Union entwickelte sich die immer stärkere Verknüpfung von Kriminalitäts- und Sicherheitsfragen mit Migrations- und Flüchtlingsthemen. Die zunehmende Bedeutung des Sicherheitsbegriffs innerhalb der EU-Politik lässt sich an den Beschlüssen der Gipfeltreffen der Regierungschefs der EU vor allem nach den Vorfällen des 11. Septembers 2001 in den Vereinigten Staaten ablesen. Das Grunddilemma zwischen einer wachsenden politischen Priorität im Bereich Sicherung der Außengrenzen und den für ein funktionierendes Asyl- und Flüchtlingsschutzsystem entscheidenden Zugangsmöglichkeiten zu diesem Regime wurden immer sichtbarer. Der EU-Gipfel von Sevilla im Juni 2002 unterstrich die Absichten der EU, die Außengrenzen gemeinsam zu kontrollieren und führte für Verträge mit Drittländern eine Klausel ein, welche die gemeinsame Bekämpfung undokumentierter Migration und die Rücknahme von Migranten

76 Migration-Info.de: *Griechenland: Scharfe Kritik am Umgang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern*. URL: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=090710 (10.01.2010).

77 Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Rat der europäischen Union. Amtsblatt EU C 198 vom 12.08.2005.

vorschreibt. Auch alle kommenden Gipfel entwickelten diese sicherheitspolitischen Ansätze weiter.⁷⁸

1.4.2 Die gemeinsame EU-Grenzpolitik – Grenzlinien werden zu Grenträumen

Liegt auch die Umsetzung der Kontrolle ihrer Grenzen bei den Nationalstaaten, so spielt die europäische Politik in diesem Bereich eine immer wichtigere Rolle. Das *Schengener Abkommen* hat verschiedene Prozesse angestoßen, die für die heutige Grenz- und Migrationspolitik der EU noch immer entscheidend sind. Neben der Einführung von mobilen Grenzeinheiten im Binnenraum der EU, die weit innerhalb der Territorien der Mitgliedsländer der EU kontrollieren, kam ab Ende der 1990er Jahre eine weitere Entwicklung in Gang, die heute die Grenz- und Migrationspolitik der EU bestimmt, nämlich die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten und Flüchtlingen. Rückübernahmeabkommen, die inzwischen auch auf EU-Ebene und nicht nur bilateral verhandelt werden sowie der Versuch der Steuerung von Migrationsbewegungen schon weit vor den europäischen Küsten und Landesgrenzen durch vielfältige Maßnahmen, die in dieser Arbeit am Beispiel des Mittelmeerraums beleuchtet werden, sind inzwischen fester Bestandteil der EU-Politik. Das *Haager Programm* von 2004, das bis 2010 die Politik der EU im Bereich Grenz- und Migrationspolitik bestimmt, und die anschließenden Ratstreffen der EU machten die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern und die verstärkte Kooperation unter den Mitgliedstaaten durch eine integrierte Grenzschutzstrategie⁷⁹ zu den zentralen Pfeilern der künftigen EU-Politik an den Außengrenzen.

78 Delle Donne, Marcella (2004): *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Rom, S. 67 ff.

79 Der Begriff des *Integrated Border Management* (IBM) wurde erstmals offiziell vom Ministerrat in Brüssel im Dezember 2006 definiert. Jedweder Gefahr, die über die Außengrenzen in die EU gelangen könnte, soll hierbei mit einem entsprechend vielschichtigen Maßnahmenkatalog begegnet werden. Gleichzeitig soll der transnationale Handel möglichst frei wirtschaften können. Solidarität unter den Mitgliedsländern, gemeinsame rechtliche Regelungen und ge-

Mit diesen Entwicklungen haben sich die ehemals als Linien gedachten und konzipierten Grenzen zu einem Grenzraum gewandelt, der weit in das nationalstaatliche Territorium der Mitgliedsländer und in das der Drittländer außerhalb der EU hineinreicht. Diese Neudefinition von Grenzen wird seit einigen Jahren unter dem Begriff der „Exterritorialisierung“ der EU-Grenz- und Migrationspolitik diskutiert.⁸⁰ Kritiker werfen der EU-Politik vor, seit der Etablierung des Schengenraums eine sich immer weiter ausdehnende Abschottungspolitik zu betreiben, die vor allem Migranten und Flüchtlinge trifft. Die Migrations- und Fluchtrouten werden dabei immer länger und die Reise nach Europa gefährlicher.⁸¹ Zudem markiere die Ausweitung der Kontrollen auch innerhalb der Schengenländer nicht einen Abbau der Grenzen im Binnenraum, sondern lediglich einen Umbau und eine Modernisierung der Grenzsicherung.⁸²

Erste Ideen für eine gemeinsame Grenzschutztruppe der EU kamen im Zuge der verstärkten Kooperation im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik erstmals im Jahr 2000 innerhalb der so genannten G5-Gruppe (Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, Großbritannien) auf. Beim Treffen des Ministerrates in Laeken 2001 wurden sie dann zu einem gesamteuropäischen Projekt. Im Vorfeld der Schaffung der neuen Europäischen Grenzschutzagentur Frontex im Oktober 2004 wurden verschiedene Einrichtungen ins Leben gerufen, an welche die Arbeit der Agentur direkt anknüpfen konnte. Unter anderem entstand ein erstes gemeinsames Risiko-

meinsame Operationen der Sicherheitskräfte gehören zu den Komponenten des IBM. Sie wurden durch die Schaffung des *Schengener Grenzkodex* und von Frontex schon weitgehend gestaltet.

- 80 Siehe zum Beispiel: Lavenex, Sandra/Ucarer, Emek M. (2004): *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*. In: *Cooperation and Conflict* 39 (2004) H.4, S. 417-443.
- 81 Siehe zum Beispiel: Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo.
- 82 Marischka, Christoph (2008): *FRONTEX – Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 22.

analysezentrum und die *External Borders Practitioners Common Unit*, deren Aufgabe die Entwicklung einer Strategie für die weitere Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutzkräfte an den Außengrenzen war.⁸³ Speziell zur Kooperation an den Seegrenzen wurden das *Western Sea Border Centre* in Spanien und das *Eastern Sea Border Centre* in Griechenland geschaffen.

1.4.3 Frontex

Die Agentur mit dem lautmalerischen Namen Frontex (von Französisch *frontière extérieure*), die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, wurde am 26. Oktober 2004 mit der Verordnung (EG) 2007/2004⁸⁴ gegründet. Der Beschluss der so genannten *Frontex-Verordnung* (Frontex-VO) markiert auch den Beginn der Institutionalisierung der europäischen Grenzsicherung. Die Agentur soll hier näher vorgestellt werden, da sie für die Zukunft des europäischen Grenzschutzes und damit auch für den Flüchtlingsschutz von zentraler Bedeutung sein wird. Frontex erhält durch den Auftrag, ein einheitliches Vorgehen an den EU-Außengrenzen auf Grund einer gemeinsamen rechtlichen Basis zu schaffen,⁸⁵ eine machtvolle Position. Hier werden rechtliche Fragen konkretisiert und Kernentscheidungen für die Zukunft der EU-Grenzsicherung und für den EU-Flüchtlingsschutz getroffen. Bei meiner Forschung auf Malta war es daher besonders relevant, einen eigenen Eindruck der Arbeit von Frontex zu gewinnen (siehe Kapitel 8). Der operative Betrieb der

83 Kasperek, Bernd (2008): *Frontex und die europäische Außengrenze*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 12.

84 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Amtsblatt EU L 349 vom 25.11.2004.

85 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 11.

Grenzschutzagentur wurde am 3. Oktober 2005 aufgenommen, ihr Sitz liegt in Warschau. Laut Verordnung hat Frontex vor allem die Aufgabe:

- Die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Außengrenzen zu koordinieren (Art. 3 Frontex-VO).
- Risikoanalysen zu erstellen (Art. 4 Frontex-VO).
- Die EU-Länder bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten zu unterstützen und gemeinsame Normen festzulegen (Art. 5 Frontex-VO).
- Die Mitgliedstaaten in Situationen zu unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern (Art. 8 Frontex-VO).
- Gemeinsame Rückführungsaktionen der Mitgliedsländer zu koordinieren und zu unterstützen (Art. 9 Frontex-VO).

Über diese Aufgaben hinaus soll Frontex die Zusammenarbeit mit nationalen Geheimdiensten suchen und kann in der Kooperation mit den Partnerinstitutionen *OLAF* (Europäisches Amt zur Betrugsbekämpfung), *Eurojust* (Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union) und *Euroropol* (Europäisches Polizeiamt) auf deren Datenbanken zugreifen. In Artikel 13 und 14 der *Frontex-Verordnung* ist festgelegt, dass Frontex eigenständige Kooperationen und Arbeitsabkommen mit Institutionen von Drittländern und Internationalen Organisationen eingehen kann.

Für die operative Arbeit der so genannten Frontex-Missionen hat der stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex, Gil Arias, auf einem europäischen Polizeikongress im Februar 2007 das vierstufige Modell der Zugangskontrolle von Frontex vorgestellt: Die erste Stufe der Kontrolle sieht dabei schon im Herkunftsland die Zusammenarbeit mit Verbindungsbeamten und Kooperationsabkommen vor, die möglichst früh irreguläre Migrationsbewegungen in Richtung Europa verhindern sollen. Die zweite Stufe, *Across the Border* genannt, zielt auf die Kooperation mit den direkten Nachbarländern der Europäischen Union ab. Die dritte Stufe betrifft schließlich die Kontrollen an den eigenen Außengrenzen und die vierte Stufe der Grenzüberwachung findet im EU-Binnenraum statt.⁸⁶ Frontex schließt mit diesem Stufenmodell, das auf die Durchführung von Kontrol-

86 Ebd. S. 20.

len und auf die Einflussnahme der EU in einem ausgedehnten Grenzraum abzielt, an die oben skizzierten Entwicklungen in der EU-Grenz- und Migrationspolitik an.⁸⁷

Seit 2005 wird Frontex mit den so genannten Frontex-Missionen vor Ort aktiv. Eine erste gemeinsame Landgrenzen-Mission fand im Dezember 2005 statt. Verschiedene Risikoanalysen und erstes Schulungsmaterial für Grenzbeamte konnten ebenfalls schon im ersten Jahr des Bestehens von Frontex vorgelegt werden.⁸⁸ Im Jahr 2006 wurden neben einer Vielzahl von anderen Aktivitäten 15 gemeinsame Missionen an See- und Landesgrenzen und auch an Flughäfen durchgeführt.⁸⁹ Im Jahr 2007 wurden insgesamt 24 Frontex-Missionen organisiert. Dabei sind Ausstattung, Budget und zeitlicher Umfang der Missionen sehr unterschiedlich. Frontex hat keine eigenen Soldaten, sondern setzt sich aus den teilnehmenden Nationen an einzelnen Missionen und deren Streitkräften zusammen. Grundsätzlich gilt, dass Frontex nur auf die in der so genannten *toolbox* von den Mitgliedsländern bereit gestellten Gerätschaften zurückgreifen kann. Die Liste mit dem offiziellen Namen *Centralised Records of Available Technical Equipment for Control and Surveillance of External Borders* (CRATE) umfasste im September 2007 115 Schiffe, 27 Hubschrauber, 21 Flugzeuge und weiteres Material zur Überwachung von Grenzen.⁹⁰

87 Ein ähnliches vierstufiges Modell zum Schutze der EU-Außengrenzen findet sich schon im Schengen Katalog: EU-Schengen-Katalog (2002): *Kontrollen an den Außengrenzen, Abschiebung und Rückübernahme: Empfehlungen und bewährte Praktiken*, vom 28.02.2002.

88 Frontex (2006): *Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2005*. URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex-/files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0003-00-00-ende.pdf (10.05.2008).

89 Frontex (2007): *Frontex-Jahresbericht 2006*. URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex-/files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf (15.05.2008).

90 Kasperek, Bernd/Marischka, Christoph (2008): *Glossar*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 45.

Da die Möglichkeiten der Frontex-Verordnung, Grenzbeamte auf Anforderung in Notfallsituationen innerhalb kürzester Zeit einzusetzen, zu gering erschienen, wurde 2007 die Ausweitung der Frontex-Verordnung beschlossen⁹¹ und die *Rapid Border Intervention Teams* (RABITS) ins Leben gerufen. Dies sind Verbände von Grenzsoldaten und Spezialisten, die in Notfallsituationen an den EU-Außengrenzen eingesetzt werden können. Innerhalb von nur 10 Tagen nach Anforderung sollen sie vor Ort sein.

Im Vergleich zu verschiedenen Institutionen der EU, die bis in die 1990er Jahre geschaffen wurden und eher den Charakter von Foren zum Austausch und zur Informationsvernetzung hatten, verfügt Frontex über einen weit reichenden operativen Auftrag und hoheitliche Befugnisse. Wie Fischer-Lescano und Tohidipur bemängeln, steht diesen Befugnissen jedoch keine ausreichende parlamentarische Kontrolle oder eine politische Einflussnahme auf die Agentur von Rat und Kommission gegenüber. Das EU-Parlament hat lediglich die Aufgabe, das Budget von Frontex mitzubestimmen, jedoch keine direkte Kontrollmöglichkeit. Die Gründung von Agenturen mit solch weit reichenden Möglichkeiten könnte in der Konsequenz eine Verselbstständigung des administrativen Apparates bedeuten.⁹² Die Grenzschutzagentur wird von einem Exekutivdirektor geleitet, der vom Verwaltungsrat der Agentur auf Vorschlag der EU-Kommission ernannt wird. Der Verwaltungsrat setzt sich aus Vertretern der Mitgliedsländer sowie der anderen Schengen-Länder und zwei Vertretern der EU-Kommission zusammen. Er fällt seine Entscheidungen mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder. Nach Auffassung von Fischer-Lescano und Tohidipur ist die Leitung von Frontex dabei ein Beispiel für die Integration der Exekuti-

91 Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.07.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten. Amtsblatt EU vom 31.07.2007, L 199.

92 Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *ASYLMAGAZIN* 5/2007, S. 21.

ve in die Agentur und für die mangelnde Kontrolle der Agentur außerhalb ihrer eigenen Strukturen.⁹³

In der kurzen Zeit ihres Bestehens konnte die Agentur auf verschiedenen Ebenen ein weit gefächertes Spektrum an Aktivitäten entfalten, was auch am raschen Wachstum des Frontex-Budgets liegt, das sich in wenigen Jahren vervielfacht hat. 2006 wurde das Budget von 12,4 auf 19,2 Mio. Euro erhöht. 2007 verfügte Frontex über 35 Mio. Euro, für das Jahr 2008 hat das Europäische Parlament einer weiteren Aufstockung auf nunmehr ca. 68 Mio. Euro zugestimmt.⁹⁴

Nach einer nun folgenden Einführung zur rechtlichen Situation an der Seegrenze sollen die operativen Missionen von Frontex auf dem Mittelmeer zur Sprache kommen, die besonders in das Interesse der Öffentlichkeit rückten und in die sich auch die von mir untersuchte Nautilus II Mission 2007 einfügt. Die sogenannten Nautilus-Operationen patrouillieren seit 2006 im zentralen Mittelmeer zwischen Italien, Malta und Libyen.

1.4.4 Die Besonderheiten der Seegrenze

Der für alle Mitgliedsländer verbindliche *Schengener Grenzkodex*⁹⁵ trat am 13. Oktober 2006 in Kraft und bestimmt wann, wo und wie die europäischen Außengrenzen überschritten werden dürfen. Vor allem wird die Handhabung der Einreise in die EU durch Drittstaatsangehörige geregelt. Die EU-Außengrenzen werden hier folgendermaßen definiert: „[...] die Landgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschiffahrts-, See- und Binnenseehäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind; [...]“⁹⁶

93 Ebd. S. 20.

94 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 12.

95 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.04.2006, L 105/1.

96 Ebd. Artikel 2.

Auch die Frontex-Verordnung bezieht sich auf eine ähnliche Definition der EU-Außengrenzen. Die Regelungen zur Überschreitung und Kontrolle der EU-Außengrenzen finden sich wiederum im *Schengener Grenzkodex*. Dieser besagt, dass:

- Asylsuchende auch ohne Visum für den Schengen-Raum Zugang zu einem Asylverfahren erhalten müssen.
- Bei Einreiseverweigerung an der Grenze eine genaue Angabe der Gründe in schriftlicher Form erfolgen muss; dieses Formular wird dem Drittstaatenangehörigen ausgehändigt.
- Jeder an der Grenze abgewiesenen Person stehen Rechtsmittel zu, gegen diese Entscheidung vorzugehen.⁹⁷

Die im *Schengener Grenzkodex* festgelegte Vorgehensweise von Sicherheitskräften bedeutet einen gewissen Rechtsschutz für Migranten aus Drittländern an den EU-Außengrenzen, auch wenn sie irregulär reisen oder Schutz vor Verfolgung suchen. Wie oben erwähnt, zielt die Grenz- und Migrationspolitik der Europäischen Union jedoch darauf ab, noch vor den im *Schengener Grenzkodex* definierten Außengrenzen zu operieren. Der Entwicklung der europäischen Grenzen von einer klaren Grenzlinie hin zu einem ausgedehnten Grenzraum wird im *Schengener Grenzkodex* und in der Frontex-Verordnung nicht Rechnung getragen. Die Definition der EU-Außengrenzen bleibt eingeschränkt, obwohl sich an den Seegrenzen des Mittelmeeres die Aktivitäten der EU-Grenzpolitik auf internationale Gewässer, die territorialen Gewässer von Drittstaaten und auf das Territorium von Drittländern ausgeweitet haben. Für die Aktivitäten der Sicherheitskräfte in diesen Räumen wurde jedoch keine Rechtsgrundlage geschaffen, die über die Definition und Regelungen des *Schengener Grenzkodex* hinausgeht. Auch für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des Grenzkodex, die zum Beispiel im Bereich der Einreiseverweigerung auf See schwierig zu erfüllen sind, gibt es keine weiteren Regelungen. Schon das

97 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Amtsblatt EU vom 13.04. 2006, L 105/1.

grundlegende Vertragswerk zur Sicherung der EU-Außengrenzen, der *Schengener Grenzkodex*, wirft also Fragen in Bezug auf ein gemeinsames kohärentes Verständnis und Vorgehen der EU-Sicherheitskräfte an den Außengrenzen auf, die gerade erst definiert und noch in der Entstehung begriffen sind.⁹⁸

In allen Papieren der EU-Institutionen, die in den letzten Jahren zum Umgang mit der südlichen Seegrenze produziert wurden, wird die Bedeutung betont, die der Ausbau der südlichen Seegrenze für die Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems habe.⁹⁹ Zentral für die Entwicklung des EU-Grenzschutzsystems sei dabei die Solidarität unter den Mitgliedstaaten, vor allem mit den am stärksten von irregulärer Migration betroffenen EU-Mittelmeerrainern. Als wichtigstes Instrument zum gemeinsamen Grenzschutz wird regelmäßig der Ausbau der Frontex-Kapazitäten genannt. Die schnelle Entwicklung der Agentur und die Steigerung des Frontex-Budgets in wenigen Jahren um ein vielfaches trägt den großen Erwartungen an Frontex Rechnung. Bei den offenen rechtlichen Problemen, welche die gemeinsame Überwachung der Meergrenzen durch Frontex mit sich bringen, wird in den EU-Papieren vor allem auf die Frage eingegangen, wie beim Abfangen und Aufbringen von Migrantenbooten zu verfahren sei, da „an diesen Operationen Kräfte verschiedener Mitgliedstaaten teilnehmen, die sich nicht immer über Art und Zeitpunkt des Abfangens einig sind.“¹⁰⁰

1.4.5 Das Gebot des Non-Refoulement auf See

Wie schon erwähnt ist der Umgang mit dem Gebot des *Non-Refoulement* auf See umstritten. Nachdem unter 1.3 die verschiedenen Rechtsquellen für

98 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 9.

99 Siehe zum Beispiel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11.2006, S. 2.

100 Ebd. S. 12.

das Gebot des *Non-Refoulement* genannt wurden, soll hier in europäischer Perspektive die Diskussion nochmals aufgegriffen werden. Hierbei wird vor allem von verschiedener Seite kritisiert, dass das EU-Sekundärrecht¹⁰¹ die flüchtlingsrechtlichen Anforderungen nur lückenhaft regelt. Es enthält keine Regelungen, wie mit Asylgesuchen im Grenzgebiet bei Abfang-, Kontroll- oder Rettungsmaßnahmen auf See umzugehen ist.¹⁰²

Diese Unterregulierung liegt wohl auch an der insgesamt innerhalb der EU-Länder strittigen Frage, wie bei den Grenzkontrollen und Rettungsmaßnahmen im Umgang mit Migranten zu verfahren sei. Dass dabei besonders die Frage des *Non-Refoulement* ein Thema ist, zeigt die folgende Mitteilung der Kommission bezüglich des Ausbaus der südlichen Seegrenze:

„Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedsstaaten nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung zur Schutzgewährung verpflichtet sind, wenn ihre Schiffe in den unterschiedlichsten Situationen Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen. Genauer gesagt müsste analysiert werden, unter welchen Umständen ein Staat nach internationalem Flüchtlingsrecht zur Prüfung eines Asylantrags verpflichtet werden kann, wenn er insbesondere an gemeinsamen Operationen oder Operationen in den Hoheitsgewässern eines anderen Staates oder auf Hoher See teilgenommen hat.“¹⁰³

-
- 101 Das Recht der Europäischen Union besteht aus Primär- und Sekundärrecht. Das Primärrecht sind die zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträge. Das Sekundärrecht sind die auf Grundlage des Primärrechts von den Organen der EU erlassenen Rechtsakte, wie die Richtlinien oder auch der *Schengener Grenzkodex*.
- 102 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin, S. 16.
- 103 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11.2006, S. 12.

Eine der entscheidenden Fragen meiner Forschung ist, wie die Aufgabe von Frontex, die klar im Bereich der Verhinderung der Anlandung von Migranten an der europäischen Küste liegt, mit dem Gebot des *Non-Refoulement* zu vereinbaren ist. Das Ziel der von mir auf Malta untersuchten *Nautilus II* Mission wird in der Presseinformation zu den Frontex-Missionen folgendermaßen formuliert: „Aims: Joint Operation aimed at combating illegal immigration coming from North Africa countries via the EU maritime borders in the Central Mediterranean area and disembarking in Malta and Lampedusa.“¹⁰⁴

Für die gemeinsamen Einsätze auf See sind neben dem *Schengener Grenzkodex* die Leitlinien für Frontex-Einsätze eine wichtige rechtliche Grundlage. Sie sollen vor allem operative Fragen auf See in der Zusammenarbeit der verschiedenen Mitgliedsländer klären. Sie liegen jedoch noch nicht vor und werden zur Zeit in Brüssel verhandelt. Sie sollen

„im Wesentlichen Maßnahmen zum Abfangen von Schiffen sowie die Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen betreffen. Dabei sollen die Leitlinien als praktische Handreichung dienen, um mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Einhaltung internationalen Rechts zu erreichen.“¹⁰⁵

Auch auf dieser praktischen Ebene der Zusammenarbeit der Sicherheitskräfte vor Ort auf dem Grenzmeer sind für die Einsätze von Frontex bisher bezüglich des Gebots des *Non-Refoulement* und anderer Fragen bisher noch keine ausreichenden Rechtsgrundlagen vorhanden. In den auf EU-Ebene strittigen Fragen zum Umgang mit Migrantenbooten und Flüchtlingen auf dem Mittelmeer, der unvollständigen Definition der EU-Außengrenzen und in den Lücken im EU-Recht zeigt sich, dass sich das Vorgehen der europäischen Sicherheitskräfte an der Seegrenze derzeit mitten in einer Phase der

104 Frontex (2008): *2007 Sea Border Operations*. Vol. 2/11 issue 1.

105 Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck et al., der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Bindung der staatlichen Gewalt in internationalen Gewässern und an den Außengrenzen der EU an den Schutz der Menschenwürde und Grundrechte, an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention*. Bundestags-Drucksache 16/9204 vom 15.05.2008.

Unsicherheit und der Aushandlung befindet. Es ist unklar, wie, wann und wo mit Migrantenbooten und Asylsuchenden in Grenzschutzoperationen auf See zu verfahren ist. Trotzdem arbeiten seit dem Jahr 2006 Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer.

1.4.6 Frontex auf dem Mittelmeer

Die Frontex-Operationen auf dem Mittelmeer basieren auf Risikoanalysen und Beurteilungen der Gefahrenlage, die durch die Agentur erfolgen. Wenn man die Zahlen der Anlandungen im Mittelmeerraum mit der Zahl der irregulären Migranten in der EU insgesamt vergleicht, mag es, wie schon in Kapitel 1 angemerkt, verwundern, dass der Migration über See solch eine hohe Priorität in allen Papieren der EU, die sich mit den Außengrenzen beschäftigen, eingeräumt wird. Die Frontex-Operationen sind, wie Carrera schreibt: „[...] in most cases, ‚emergency driven‘ and a by-product of political pressures exercised especially by those member states holding the ‚EU common external border‘.“¹⁰⁶

Auch Carrera stützt die These, dass die spezielle Wahrnehmung der Länder an den EU-Außengrenzen in Bezug auf anlandende Migranten, in der vorliegenden Arbeit „Frontstaatenperspektive“ genannt, eine wichtige Rolle in der sich entwickelnden Grenzpolitik der EU spielt. Sie fordern die Frontex-Missionen oftmals bei Anlandungen von Migranten an, die auch nach Jahren regelmäßiger Ankünfte noch „Notsituationen“ auslösen. Neben der allgemeinen unklaren Rechtslage an der Seegrenze werden die Risikoanalysen, auf welchen die Frontex-Einsätze zudem basieren, geheim gehalten. Neben der unpräzisen Rechtslage trägt all dies dazu bei, dass das operative Vorgehen der Agentur auf See von vielen Unklarheiten geprägt ist. Ein Ziel meiner Forschung war es deshalb zu untersuchen, wie Frontex-Einheiten im Umgang mit Migranten auf See operieren und wie sie vor Ort mit den rechtlichen Lücken und Unsicherheiten umgehen. Daran anschließend stellt sich die Frage, was das Vorgehen der europäischen Sicherheits-

106 Carrera, Sergio (2007): *The EU Border Management Strategy – Frontex and the Challenges of irregular immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Documents No. 261/March 2007. URL: http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1482 (16.01.08), S. 12.

kräfte an der Seegrenze für den EU-Flüchtlingsschutz bedeutet. Mehr Informationen zur Frontex-Mission *Nautilus* auf dem Mittelmeer werden in Kapitel 8 gegeben, sie stammen vor allem aus Interviews mit maltesischen Sicherheitskräften, die an der Mission beteiligt waren. Abschließend für dieses Kapitel soll nun der im Kontext der EU-Politik immer bedeutsamer werdende Begriff der *Governance*-Politik diskutiert werden.

1.4.7 Governance auf EU-Ebene

Die Entstehung der Agentur Frontex und ihr bisheriger Werdegang fügen sich ein in ein Bild der europäischen Grenzpolitik und einen Stil, diese Grenzpolitik zu betreiben, den die Forschungsgruppe Transit Migration mit der Karriere des Governance-Begriffs verknüpft.¹⁰⁷ Der Begriff fand seit den 1980er Jahren Eingang in das Vokabular von politischen Akteuren, die ihn als Antwort auf diverse globale Herausforderungen verstehen. Innerhalb der Institutionen der Europäischen Union wurde er als Möglichkeit eingeführt, das politische System der EU offener, dezentraler, effektiver und unter größerer Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu gestalten.¹⁰⁸ Kritiker sehen jedoch die Gefahr, dass Kompetenzverteilungen und Verantwortlichkeiten durch eine Entwicklung der Politik in Richtung „Governance statt Government“ unklarer werden und sich sogar auflösen können.¹⁰⁹ Zudem können nichtstaatliche Organisationen und Institutionen zu machtvollen Akteuren werden, denen eine demokratische Legitimierung fehlt.¹¹⁰

-
- 107 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 46 ff.
- 108 Zentrales Dokument dazu ist das Weißbuch der Europäischen Union (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. KOM (2001) 428 endgültig.
- 109 Shore, Chris (2006): *Government Without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*. In: *European Law Journal* 12/6, S. 719 f.
- 110 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmana-*

Im Umgang mit den Außengrenzen der EU lässt sich eine politische Kultur identifizieren, in der das Wissen von Verwaltungs- und Sicherheitsexperten eine zentrale Rolle spielt. Deren Empfehlungen werden auf verschiedenen formellen und informellen Ebenen wie Arbeitsgruppen und *best-practice*-Seminaren und durch unterschiedlichste Akteure, wie Frontex oder nicht staatlichen Akteuren wie Internationalen Organisationen, umgesetzt.¹¹¹ Zudem werden viele Entwicklungen zunächst im informellen Rahmen vorangetrieben, bevor sie auf EU-Ebene formalisiert werden.

Die Hauptakteure dieser Politik werden durch die EU finanziert, haben zum Teil aber weitergehende Möglichkeiten als staatliche Einrichtungen und unterliegen weniger Kontrollen als die EU-Institutionen. Vor allem im Umgang mit Drittländern und bei der Einbeziehung der Transit- und Herkunftsländer der Migranten entfalten sie eine wichtige Rolle und können den Handlungsspielraum und das Handlungsterritorium der EU entscheidend erweitern. Die Möglichkeiten und die Auswirkungen dieser Politik im Grenzraum des Mittelmeers werden im Laufe der Arbeit immer wieder angesprochen. Das Zusammenwirken dieser Politik mit einigen Aspekten, welche die rechtliche Integration der EU prägen und die Folgen dieses Zusammenspiels für die europäische Flüchtlingspolitik werden in meiner Arbeit aufgezeigt.

Für einen genaueren Einblick in diese und andere Zusammenhänge, die auf die Situation an der Mittelmeergrenze und auf das europäische Flüchtlingsrecht wirken, möchte ich anschließend an dieses Hintergrundkapitel nun die rechtsanthropologische Perspektive meiner Arbeit darlegen und theoretische Gedanken diskutieren, die dafür von Bedeutung sind.

gement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 49 ff.

111 Ebd.

2. Asyl an der Grenze – Eine andere Sicht auf Veränderungsprozesse im EU-Flüchtlingsrecht

Die entsprechenden Richtlinien der Europäischen Union und Brüssel als Machtzentrum der EU – dies sind die gängigen Anknüpfungspunkte, wenn es um Studien zu den aktuellen Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsrecht geht.¹ Für die vorliegende Arbeit habe ich hingegen einen anderen Forschungsort gewählt, nämlich die Außengrenze der Europäischen Union. Nicht in Brüssel, wo politische Entscheidungen getroffen und EU-Recht verhandelt wird, möchte ich den Dynamiken des Europäisierungsprozesses nachspüren, sondern in den Randgebieten im Mittelmeer. Vor allem die lokalen und nationalen Akteure vor Ort geraten damit in den Fokus meiner Arbeit, weniger die europäischen Entscheidungsträger.

Die Gründe dafür werde ich in diesem Kapitel darlegen und daran anknüpfend die theoretische Einbettung der Arbeit diskutieren. Die Wahl des Forschungsortes verweist auch auf die gewählte theoretische Kulisse: die Verbindung der Anthropologie von Grenzräumen (*border anthropology*)

1 Siehe zum Beispiel: Guild, Elspeth (2006): *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, S. 630-651. Selin van, Joanne (2007): *The Europeanization of Refugee Policy*. In: *Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*. Kneebone, Susan/Rawlings Sanaei, Felicity (Hg.) New York und Oxford, S. 79-109. Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 601-629.

mit einer rechtsanthropologischen Perspektive soll die Relevanz räumlicher Aspekte in der Entwicklung von Recht sichtbar und aktuelle Veränderungsprozesse im EU-Recht verständlich machen. Es wird gezeigt, dass Forschungslücken in Studien zur Entwicklung des EU-Rechts – die durch einen engen Rechtsbegriff entstehen, der sich auf staatliche Akteure und Rechtsexperten beschränkt – durch einen raumsensiblen rechtsanthropologischen Ansatz geschlossen werden können. Der Fokus meiner Untersuchung liegt dabei auf der Seegrenze im Mittelmeer. Dort scheint der Hauptgrundsatz des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts, das Gebot des *Non-Refoulement*, das eine Zurückweisung von Asylsuchenden auch im Grenzgebiet verbietet, mit anderen Politikfeldern in Konflikt geraten zu sein.

Im ersten Abschnitt des Kapitels möchte ich zunächst auf die Charakteristiken und Besonderheiten der EU-Außengrenzen im Mittelmeer eingehen und diskutieren, was eine Verlagerung des Flüchtlingssschutzes an die Außengrenzen mit sich bringen kann. Der Erkenntnisgewinn, der aus der empirischen Untersuchung des Grenzraums gezogen werden kann, wird aufgezeigt und diskutiert. Daraus ergeben sich einige Fragen: In welcher Weise sind Grenzen spezielle Räume, die von besonderen Charakteristika geprägt werden? Welche sind das? Was bedeutet dies für die Akteure, die sich dort aufhalten? Was bedeutet es für die Rechte der dort festgehaltenen Migranten und für die Entwicklung des EU-Flüchtlingsrechts, wenn Flüchtlingssschutz immer weiter in Grenzräume verlagert wird?

Im zweiten Abschnitt wird die rechtsanthropologische Perspektive vorgestellt. Zunächst wird ein passender Rechtsbegriff für das Thema meiner Untersuchung diskutiert. Es werden die Besonderheiten des EU-Rechts und seiner Vereinheitlichung erörtert und gefragt, welche Akteure Einfluss auf die Entwicklung von staatlichem Recht erlangen können. Vor dem Hintergrund dieser Frage werden Aspekte zur Dialektik zwischen Grenzräumen und dem Brüssler Machtzentrum dargelegt. Wie gehen die Akteure im Grenzraum mit den zum Teil vage formulierten europäischen Richtlinien um? Wie kann es zu wichtigen Veränderungen im EU-Flüchtlingsrecht kommen, obwohl die maßgeblichen Entscheidungsgremien der EU, wie EU-Kommission und Ministerrat, die unveränderliche Wahrung des EU-Flüchtlingsrechts immer wieder bekräftigen? Mit Hilfe der an dieser Stelle eingeführten rechtsanthropologischen Überlegungen sollen im Laufe der Arbeit Antworten auf diese Fragen gefunden werden.

Der dritte Abschnitt wird die rechtsanthropologische Perspektive und grenzethnologische Aspekte der Arbeit zusammenführen: Eine kritische Diskussion des aktuellen Flüchtlingsbegriffs vor dem Hintergrund der Geschehnisse an der Grenze führt zu der Frage, ob sich an den EU-Außengrenzen eine „Geographie des Flüchtlingsrechts“ etabliert hat, in der räumlich geprägte Handlungslogiken in der Anwendung des Flüchtlingsrechts maßgebend sind, die dem universalistischen Anspruch der Flüchtlingsrechte zuwider laufen.

2.1 GRENZRÄUME UND FLUCHTWEGE

Dieser Abschnitt führt in die raum- und grenzanthropologischen Überlegungen meiner Arbeit ein. Einige Charakteristika von Grenzräumen werden vorgestellt, die zeigen, dass in diesen besonderen Räumen staatlicher Präsenz gesellschaftliche und staatliche Entwicklungen und Veränderungsprozesse besonders gut untersucht werden können. Anschließend werden einige Bezüge und Wechselwirkungen von Recht und Raum, Flüchtlingsschutz und EU-Außengrenzen diskutiert.

2.1.1 Ort der Gegensätze – die Grenze als Forschungsort

Tausende von Kilometern Grenze wurden in den letzten Jahrzehnten in Europa durch die Erweiterung und politische Vertiefung der Europäischen Union umgedeutet: Grenzen wurden zu Binnengrenzen und neue Außengrenzen wurden zu gemeinsam bewachten Schengengrenzen. Die Kontrollregime sind an Binnen- und Außengrenzen dabei sehr unterschiedlich (siehe Kapitel 1), wobei EU-Bürger jedoch zumeist alle Grenzen unproblematisch queren können. Es kommt bei der Überquerung der Grenzen vielmehr auf den persönlichen Status als auf die Unterscheidung in Binnen- und Außengrenzen der EU an.

Im Zuge der Europäisierung der Grenzen und des Flüchtlingsschutzes hat sich für Flüchtlinge viel verändert. Zum einen sind der Zugang zum Flüchtlingsschutzsystem der EU und der Fluchtweg über die Grenzen durch die Verschärfung der Grenzregime für Asylsuchende immer schwieriger geworden. Zum anderen hat die Zahl der Asylsuchenden in den Kernländern Europas, wie Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden seit den

1990er Jahren stark abgenommen, sich in den Ländern an den EU-Außengrenzen jedoch vervielfacht (siehe Kapitel 1).

Die Asylsuchenden, die über das Mittelmeer reisen, verbleiben auch nach ihrer Ankunft zumeist in Haftzentren im Grenzgebiet. Hier entscheidet sich, ob sie Zugang zu einem Asylverfahren erhalten. In den Haftzentren wird zumeist auch das Asylverfahren durchgeführt. Damit sind die Vorgänge, die sich im Grenzraum abspielen, entscheidend für die Zukunft der Asylsuchenden, den Ausgang ihres Verfahrens und ihren Verbleib in der EU oder einer Abschiebung in ein Transit- oder Herkunftsland. Die Entwicklung der EU-Außengrenzen zu den neuen neuralgischen Räumen des europäischen Asylsystems war ein wichtiger Grund, meine Forschung dort durchzuführen. Wirksamkeit und Verfasstheit des europäischen Flüchtlingschutzsystems lassen sich hier am besten untersuchen. Es sind jedoch weitere Erkenntnisse von einer empirischen Untersuchung des Flüchtlingschutzes an den Außengrenzen zu erwarten, diese weisen direkt in das politische Herz der Europäischen Union.

Als Symbole und Repräsentanten nationalstaatlicher Stärke ermöglicht die Untersuchung von Grenzräumen, den Prozess der Aushandlung neuer transnationaler und nationaler Identitäten und Machtverhältnisse räumlich verdichtet zu reflektieren. Innen- und Außengrenzen der Europäischen Union bilden als anthropologische Forschungsfelder Schlüssellinien nationalstaatlicher Souveränität und ihrer Beziehung zur EU.² Unterschiedliche Vorstellungen vom Wesen der EU und die Art und Weise, wie die Umgestaltung von staatlicher Souveränität der Mitgliedstaaten und das Zusammenspiel transnationaler, nationaler und lokaler Akteure funktionieren, lassen sich hier besonders deutlich ablesen. Die objektivierbaren Aspekte staatlichen Wirkens werden durch alltägliche Praktiken des Staates³, umge-

2 O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (1996): *Frontiers of sovereignty in the new Europe*. In: *Borders, Nations and States. Frontiers of sovereignty in the new Europe*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 4.

3 Zur kritischen Diskussion von Staatsbegriff und Staatlichkeit siehe: Schmitt-Beck, Rüdiger (2008): *Governance and legitimacy in a globalized world*. Baden-Baden. Butler, Judith/Chakravorty Spivak, Gayatri (2007): *Who sings the nation-state? Language, politics, belonging*. London. Sharma, Aradhana/Gupta, Akhil (2006): *The anthropology of the state: a reader*. Malden.

setzt in administrativen und legalen Akten von Institutionen und Behörden durch staatliche Hoheitsträger, in den Grenzraum eingeschrieben.⁴ Sie können im Grenzraum an einem konkreten Ort der Staatlichkeit und der fortschreitenden Europäisierung untersucht werden.

Der Grenzraum demonstriert jedoch nicht nur die Stärke des Staates, auch seine Schwäche wird hier offen gelegt: Der liminale Schwellencharakter der Grenze hat etwas bedrohliches, die im Nationalstaat angestrebte Deckungsgleichheit politisch-territorialer und kulturell-ethnischer Gemeinschaft wird durch ihre Ambivalenz herausgefordert. Grenzen und Grenzgänger entlarven die großen Erzählungen des Nationalstaats, die auf ethnischer und kultureller Homogenität beruhen.⁵ Sie gelten als Quelle der Instabilität und Bedrohung, „Chaos und Zusammenbruch der Ordnung scheinen möglich.“⁶

Besonders in ihrer Funktion als Tor, das sich öffnen oder schließen kann, wird der staatstragende und dennoch ambivalente Charakter der Grenze deutlich. Wirksam als „politische Membran“ wird im Grenzraum über Ein- und Ausschluss von Waren und Menschen entschieden, über akzeptierten oder nicht akzeptierbaren Zugang zum souveränen Gebiet.⁷ Die Grenze wird somit zu einem privilegierten Forschungsort für Prozesse der Grenzziehung zwischen dem Eigenen und dem Fremden. An der Seegrenze des Mittelmeers, die auch eine Wohlstandsgrenze zwischen Europa und Afrika darstellt, werden dabei besonders starke Bilder der „Anderen“ produziert. Mediale Inszenierungen von erschöpften, abgerissenen Afrika-

-
- 4 Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (2005): *Territory, identity and the places in-between: Culture and power in European borderlands*. In: *Culture and Power at the Edges of the State. National support and subversion in European border regions*. Dies. (Hg.) Münster, S. 2.
 - 5 Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (1998): *Nation, state and identity at international borders*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Dies. (Hg.) Cambridge, S. 10.
 - 6 Haller, Dieter (2000): *Gelebte Grenze Gibraltar. Transnationalismus, Lokalität und Identität in kulturanthropologischer Perspektive*. Wiesbaden, S. 5.
 - 7 Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (1998): *Nation, state and identity at international borders*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Dies. (Hg.) Cambridge, S. 9.

nern in seeuntauglichen Booten sind in den europäischen Medien an der Tagesordnung. An kaum einer anderen internationalen Grenze werden ökonomische und soziale Ungleichheiten so drastisch deutlich wie hier. Dies ist einer der Hauptgründe für die umstrittene Nutzung des Mittelmeers: Wo es früher ausschließlich Verbindungs- und Handelswege gab, kreuzen sich nun Flucht- und Migrationswege mit Räumen der militärischen Abschottung und Grenzkontrolle. Universalistische Konzepte der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes prallen dabei mit partikularistischen Konzepten der Staatssouveränität und des Grenzschutzes aufeinander.⁸ Auch in der Untersuchung der Wohlstandsgrenze Mittelmeer, mit einer in ihren Ein- und Ausschlusspraktiken scheinbar so klaren Logik, dürfen die Funktionen und Interpretationen der Grenze jedoch nicht essentialistisch gedacht werden: Calavita und andere Autoren verweisen auf die Abhängigkeit gerade südeuropäischer Ökonomien von irregulären Grenzgängern.⁹ Diese Bedeutung irregulärer Arbeitskräfte lässt auf eine Filter- und Entschleunigungsfunktion der EU-Außengrenzen schließen, die sich auch in meiner Untersuchung abzeichnet. Damit scheint die komplette Abschottung keineswegs intendiert, vielmehr werden die passenden Arbeitskräfte in angemessener Zahl für den irregulären europäischen Arbeitsmarkt selektiert.¹⁰

Nach dem Philosophen Etienne Balibar ist für Europa die Frage, was im Spannungsfeld der EU-Außengrenze geschieht, zukunftsweisend. Gerade die Vorstellungen und Praktiken von Inklusion und Exklusion, die an der Grenze besonders deutlich zum Tragen kommen, machen laut Balibar politische Grenzen zu Prüfsteinen für Bürgerrechte und Zivilität, zu Bruch-

-
- 8 Moore, Sally Falk (2000): *Law in unstable settings: the dilemma of migration*. In: *Coping with insecurity: an „underall“ perspective on social security in the Third World*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Yogyakarta, S. 141.
 - 9 Calavita, Kitty (2004): *Italy: Economic Realities, Political Fictions and Policy Failures*. In: *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.) Stanford, S. 358 ff.
 - 10 Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2007): *Denaturalizing „Camps“: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 75 ff.

linien und Kräften, an denen die Demokratie aufhört oder auflebt.¹¹ Die westlichen, demokratischen Staaten der EU können dabei in ihren Praktiken der In- und Exklusion oder auch der Entschleunigung im Grenzraum an ihre rechtsstaatlichen und normativen Grenzen gelangen. Meine Untersuchung der Mittelmeergrenze trägt dabei Erkenntnisse zur rechtsstaatlichen Verfasstheit der Europäischen Union an ihren Außengrenzen, zu Mechanismen der Entscheidungsfindung der EU und dem Wandel von Normvorstellungen bei. Die Arbeit erhebt die sich wandelnden Funktionen und Interpretationen von Grenzen damit selbst zur erkenntnisleitenden Kategorie.¹² Die Erforschung der Aushandlungsprozesse rund um die EU-Grenzen ist dabei ebenso gewinnbringend wie die Betrachtung der gestalterischen Kraft, die von der Grenze ausgeht und in die Gesellschaft hineinwirkt. Soziale Ordnungen können dabei beeinflusst und umgestaltet werden. Von der Grenze aus lassen sich diese Veränderungsprozesse und neuen Ordnungen untersuchen.¹³

2.1.2 Grenzraum – Zwischenraum

Bisher wurden einige Charakteristika von Grenzräumen vorgestellt, welche die Grenze zu einem herausragenden Ort für die Untersuchung von Veränderungsprozessen der EU und ihren Mitgliedsstaaten machen. Nun möchte ich die Diskussion um Wechselwirkungen von Recht und Raum, Flüchtlingsschutz und EU-Außengrenze, konkretisieren: Wodurch werden Grenzen in Bezug auf die Rechte von Flüchtlingen zu einem besonderen Raum? Wie werden Rechte im Grenzraum verändert? Diesen Fragen soll im Laufe der Arbeit nachgegangen werden, einige allgemeine Gedanken können jedoch schon jetzt formuliert werden:

Jeder, der eine gesicherte Grenze überquert hat, kennt die Gefühle von Unsicherheit, die sich schon im Wartebereich einstellen. Auch wenn alle Papiere in Ordnung sind, stellen sich Fragen ein: Wie lange wird es dauern? Werde ich einfach abgefertigt oder steht mir eine genaue Durchsuchung

11 Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn, S. 9.

12 Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenzen*. Wiesbaden, S. 9.

13 Ebd. S. 10.

bevor? Der Staat hat hier außergewöhnlichen Zugriff auf Bereiche, die außerhalb der Grenze in einer geschützten Privatsphäre angesiedelt sind, wie die Durchsuchung von Gepäckstücken und auch von Menschen selbst. Bestimmte Konventionen des alltäglichen zivilen Lebens sind hier außer Kraft gesetzt.¹⁴ Bei Grenzen handelt es sich somit um rechtliche Ausnahmeräume.

Grenzen werden von staatlichen Akteuren geprägt. Sie sind einerseits überreguliert, ausgestattet mit einer besonders hohen Präsenz von Sicherheitskräften, und andererseits unterreguliert: Der Zugang zu Grensräumen ist für Zivilisten, also zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen oder Dritte, die nicht am Grenzgeschehen beteiligt sind, ausgeschlossen oder beschränkt. Bei meinen früheren Reisen in Grensräume blieben mir diese eindrücklich in Erinnerung als Orte, wo Dinge geschehen, die sonst nirgendwo möglich wären.¹⁵ Orte, die ein Potential der Gewalt und der Verdunkelung von Gewalt innehaben, die eigentlich nicht mit staatlichen Räumen assoziiert werden, sondern mit Räumen, die durch illegale Aktivitäten geprägt sind, wie zum Beispiel städtische Rotlichtviertel. Der Anwalt Marco Lodato beschreibt den italienischen Grenzraum aus seiner Erfahrung als Rechtsberater für Asylsuchende als einen Raum, der eine Art Eigenleben entwickeln kann, einen widersprüchlichen, unsicheren *Zwischenraum*:

„Das Gebiet wird behandelt als wäre es außerhalb des Staatsgebietes. Die Grenze ist ein eigener Raum, wo es nur einen wirklichen Akteur gibt: Die Polizei, die sich selbst kontrolliert, entscheidet oder nicht entscheidet. Eigentlich weiß man gar nichts. Die Grenze ist eine Art schwarzes Loch der Dinge, die passieren können.“¹⁶

In den Grenzbereichen des Mittelmeers sind Lodato zu Folge zumeist nur Migranten und Sicherheitskräfte vor Ort. Das Informations- und Kontrollmonopol der Situation liegt bei der Polizei: Außenstehende können kaum

14 Haller, Dieter (2000): *Gelebte Grenze Gibraltar. Transnationalismus, Lokalität und Identität in kulturanthropologischer Perspektive*. Wiesbaden, S. 2.

15 Siehe: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien – Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

16 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

erfassen, was innerhalb des Grenzraumes geschieht, dieser Raum wird zu einem „schwarzen Loch“. Der beschränkte Einblick Dritter kulminiert dabei auf See, denn hier gibt es beim Zusammentreffen von Bootsmigranten und Sicherheitskräften keine weiteren Anwesenden, die unabhängig von den Geschehnissen berichten könnten. Die Sicherheitskräfte verfügen über eine Alleinherrschaft der Informationen, die sie weitergeben können oder nicht. Eine Einschätzung der Vorkommnisse auf dem Mittelmeer ist damit noch schwieriger als im landseitigen Grenzraum.

Die in Kapitel 1 beschriebenen rechtlichen Grauzonen im Bereich der EU-Seegrenze, wie zum Beispiel die strittige Anwendung des *Non-Refoulement*-Gebotes oder auch die fehlenden Leitlinien der gemeinsamen Frontex-Einsätze auf dem Mittelmeer, potenzieren die Unsicherheit und Ungewissheit, die in Grensräumen herrscht. Die nationalen und europäischen Sicherheitskräfte agieren bis in die territorialen Gewässer von Drittstaaten hinein. Ihren Handlungen steht jedoch vor allem im Umgang mit Migranten keine rechtliche Basis gegenüber: Was ist im umstrittenen Grenzgebiet auf See erlaubt und was nicht? Was ist akzeptabel im Umgang mit Bootsmigranten? Steht die Rettung von Leben immer an erster Stelle? Die Beantwortung dieser Fragen kann nur in Feldforschungen vor Ort nachgegangen werden.

2.1.3 Asyl an der Grenze

Der eingeschränkte Zugang für Dritte und die Monopolisierung der weitergegebenen Informationen durch die Sicherheitskräfte haben auch Einfluss auf die rechtliche Situation der Migranten und Asylsuchenden im Grenzraum. Die Wahrnehmung auch fundamentaler Rechte ist für Migranten auf See und auch nach der Anlandung im Grenzraum oftmals schwierig.¹⁷ Die möglichen Hindernisse beim Zugang zu einem Asylverfahren und die Gefahr einer Zurückweisung, die gegen das Gebot des *Non-Refoulement* verstößt, thematisiert Marco Lodato:

17 Zu den Schwierigkeiten, im Grenzraum Zugang zu einem regelgerechten Asylverfahren zu erhalten siehe: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt/Main.

„Die Zurückweisung an der Grenze ist eine spezielle Einrichtung, mit sehr schnellen Entscheidungen, mit wenig Kontrolle. Und momentan gibt es gar keine Kontrollen. Weder durch Dritte, noch durch Organe des Staates. Es gibt keine Möglichkeit, legal gegen die Zurückschiebung vorzugehen. Meist handelt es sich um einen einfachen Akt, der gar nicht dokumentiert wird. Niemand wird jemals davon hören. Es handelt sich um ein unbekanntes Phänomen. Es gibt keine Kontrolle, keine Rechtsprechung, keine Literatur, keine politische Diskussion, absolut nichts.“¹⁸

Lodato spielt hier auf das Phänomen der Zurückschiebung von Asylsuchenden an, das an der adriatischen Grenze zwischen Italien und Griechenland wohl tausendfach jährlich vorkommt.¹⁹ Laut Lodato verschwindet dieses Phänomen vollkommen in der Dunkelheit des Grenzraums. Die Flüchtlinge kommen mit der Fähre an, werden von Grenzpolizisten entdeckt und ohne einen formellen Akt auf derselben Fähre wieder zurückgeschoben.²⁰ Es gibt kein Wissen Dritter, es bleibt keine Notiz in den Dokumenten der Grenzverwaltung. Hätte der Asylantrag eines Asylsuchenden außerhalb des Grenzraums einen längeren Verwaltungs- und unter Umständen auch Rechtsakt ausgelöst, unter Einbeziehung verschiedener ziviler und öffentlicher Akteure – im Grenzraum kann er vollständig verschwinden. Und mit ihm der Flüchtling, der in Griechenland kaum eine Chance auf Asyl hat, die Anerkennungsrate liegt dort bei 0,02%²¹. Hier zeigt sich die wichtige räumliche Dimension bei der Umsetzung von Recht und die Bedeutung, mit der Grenzräume auf Geschehnisse im Flüchtlingsschutz einwirken können.

Welche längerfristigen Auswirkungen hat nun die teilweise Verlagerung des EU-Flüchtlingsschutzregimes in die Grenzgebiete neben der Mög-

18 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

19 Siehe zum Beispiel: Sciurba, Alessandra (2009): *Una speranza per i profughi di Patrasso La Corte europea dichiara ammissibili i ricorsi contro Italia e Grecia*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo14431.html> (05.05.2009).

20 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

21 Berliner Zeitung vom 05.02.2009.

lichkeit zu unbemerkt bleibenden Verstößen gegen das Flüchtlingsrecht und einer höheren rechtlichen Unsicherheit noch?

2.2 EU-FLÜCHTLINGSRECHT IN RECHTSANTHROPOLOGISCHER PERSPEKTIVE

Hier wird der verwendete Rechtsbegriff vorgestellt. Eine Vielzahl von Akteuren ist nach dieser Forschungsperspektive an Rechtsbildungsprozessen beteiligen – auch lokal, national und supranational agierende Akteure, die keine Experten sind. Der Analyserahmen meiner Arbeit betont demnach den Aushandlungscharakter von Recht. Dieser Blickwinkel offenbart die politischen Kämpfe und Interessen, die den verschiedenen Strategien und Praktiken der Akteure im Grenzraum zu Grunde liegen und berücksichtigt sie in einer Analyse rund um die Entwicklungen im EU-Flüchtlingsschutz.

2.2.1 Welches ist der geeignete Rechtsbegriff für die Untersuchung der Aushandlungsprozesse im EU-Flüchtlingsschutz?

Für den Integrationsprozess der Europäischen Union spielte die rechtliche Dimension von Beginn an eine zentrale Rolle, dennoch wurden rechtliche Aspekte bei der wissenschaftlichen Untersuchung der politischen und wirtschaftlichen Einigung lange vernachlässigt.²² Für die Entwicklung von EU-Recht und den Integrationsprozess der Europäischen Union ist vor allem die herausragende Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) von Bedeutung, der dem EG-Recht eine quasikonstitutionelle Stellung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union ermöglicht hat. So wird zum Beispiel illustriert, wie der Europäische Gerichtshof durch mehrere zentrale Urteile, vor allem durch die Schaffung der Doktrinen zur unmittelbaren Anwendbarkeit und Vorrang des EG- und des späteren EU-Rechts seit 1963,

22 Dehousse, Renaud (2000): *Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification on the European Political Process*. In: *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*. Snyder, Francis (Hg.) Florenz, S. 16.

die Einigung der Gemeinschaft entscheidend vorangebracht hat.²³ Überlegungen, die lokale oder nationale Macht- oder Interessensfragen berühren, werden in der überwiegenden Literatur zur Entwicklung des EU-Rechts jedoch oft vernachlässigt. Recht erscheint in diesen Studien als hermetisch abgeschlossene Sphäre, außerhalb der Gesellschaft stehend. Diese analytische Einengung kann den Blick auf andere wichtige staatliche und nicht-staatliche Akteure sowie auf wichtige Wechselwirkungen zwischen Mikro- und Makroebene verstellen.²⁴ Es ist deshalb wichtig die Perspektive zu weiten und weitere Akteure und Einflussfaktoren bei der Entwicklung von Recht zu untersuchen.

Ich möchte meiner Arbeit einen Rechtsbegriff zu Grunde legen, der gesellschaftliche Vorstellungen von Ordnungen und Normen, die das soziale Zusammenleben regeln und deren Nichteinhaltung zu Sanktionen unterschiedlicher Art führen können, in die Auffassung von Recht einbezieht.²⁵ Damit wird berücksichtigt, dass nicht nur Gerichte oder rechtskundige Experten die Funktion und Möglichkeit innehaben, Recht zu reproduzieren und zu gestalten. Es ist vielmehr eine Vielheit von „Akteuren, Apparaten und Systemen“²⁶, die in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen um die Bedeutung und Produktion von Recht ringen. Dabei sind es auch „die gewöhnlichen Menschen selbst“, die außerhalb formalisierter Prozesse auf Rechtssysteme einwirken, „nicht so sehr dadurch, sich normkonform zu verhalten, sondern durch die aktive Einbeziehung eines Systems in ihr

-
- 23 Haltern, Ulrich (2006): *Integration durch Recht*. In: *Theorien der europäischen Integration*. Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.) Wiesbaden, S. 402.
- 24 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 54.
- 25 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2006): *The dynamics of change and continuity in plural legal orders*. In: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Nrs. 53-54/2006, S. 12-13.
- 26 Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (2009): *Einleitung: Neue Theoriepraxis des Rechts*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Dies. (Hg.) Stuttgart, S. XIII.

Verhalten.“²⁷ Eine besondere Rolle kommt bei der Gestaltung von Recht dabei staatlichen und anderen administrativen Dienstleistern zu, die stellvertretend für öffentliche Körperschaften vor Ort rechtliche Regelungen implementieren sollen. Auf ihre wichtige Funktion bei der Reproduktion von Recht komme ich später zurück.

Erst unter Verwendung eines breit angelegten Rechtsbegriffs, der auch nichtstaatliche Akteure und allgemeine gesellschaftliche Vorstellungen von sozialer Ordnung berücksichtigt, werden aktuelle Entwicklungen im EU-Flüchtlingsschutz greifbar und weitere Aussagen zum Ablauf von Entscheidungsfindungsprozessen in der Europäischen Union möglich.

Neben einer Öffnung des Rechtsbegriffs ist die Analyse zeitlicher und, anknüpfend an meine grenzanthropologischen Überlegungen, räumlicher Aspekte für das Verständnis von rechtlichen Phänomenen zentral. Rechtliche Konstrukte, die, wie sich gerade an Grenzen zeigt, auf die Konzeptualisierung von Raum einen großen Einfluss haben, sagen noch nichts über deren tatsächliche Reichweite oder ihre Umsetzung in konkreten Räumen aus.²⁸

Die „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“, die im empirischen Teil meiner Arbeit sichtbar wird, illustriert die Umsetzung und Reichweite des EU-Flüchtlingsrechts und die Dynamiken, die zu Entwicklungen im Flüchtlingsrecht führen. Das sich etablierende, territorial geprägte EU-Flüchtlingsschutzsystem an den Rändern Europas, das ich in einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ in den folgenden Kapiteln nachzeichnen werde, macht dabei neben territorial geprägten Mustern der Umsetzung oder Nicht-Umsetzung von Rechten im Grenzraum und der Frage wie Rechte entstehen, noch eine zusätzliche Dimension der Rechtsentwicklung inner-

27 Benda-Beckmann, Franz von (2007): *Unterwerfung oder Distanz: Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie und Rechtspluralismus aus rechtsanthropologischer Sicht*. In: *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Benda-Beckmann, Franz und Keebet von (Hg.) Berlin, S. 197.

28 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 61.

halb der Europäischen Union sichtbar, nämlich *wo* diese Rechte entstehen. Dabei zeigt sich, dass oftmals Orte bestimmend für die Veränderung und Verfasstheit des EU-Rechts werden, die gar nicht Teil der Europäischen Union sind.

So wird in meiner Arbeit offensichtlich, dass die Kooperation Libyens mit den EU-Staaten eine entscheidende Rolle für den europäischen Flüchtlingsschutz spielt. Dabei orientiert sich die Zusammenarbeit dieser Länder im Grenz- und Flüchtlingsgeschehen nicht an EU-Menschenrechtstandards, die, wie von der EU-Politik vorgesehen, in angrenzende Länder exportiert werden sollen.²⁹ Vielmehr kommt es zu einer Anpassung europäischer Akteure an libysche Vorstellungen, die von den europäischen Regelungen im Menschen- und Flüchtlingsrecht abweichen (siehe Kapitel 5). Auch die Vorreiterrolle, die Italien als Land an der EU-Außengrenze, das besonders von Migration betroffen ist, in der Etablierung der libyschen Beziehungen mit der EU eingenommen hat, ist dabei entscheidend (siehe Kapitel 4 und Schlussbetrachtungen). Dies kann weitreichende Folgen für die Entwicklung der EU-Rechte haben.

Wie sich im Grenzgebiet des Mittelmeers zeigt, wo zum Beispiel der Zugang zu einem regulären Asylverfahren Asylsuchenden oft verstellt bleibt, kann die Reichweite des EU-Rechts jedoch auch innerhalb der Union durch fehlende Umsetzung oder Institutionalisierung gering sein.

Diese Gesichtspunkte sind wichtig, um zu verstehen, in welcher Weise im lokalen und nationalen Kontext europäisches Recht reproduziert und verändert wird – oder im alltäglichen Handeln vor Ort auf eine Reproduktion verzichtet wird und Recht somit seine Gültigkeit verliert, mittelfristig und langfristig auch auf der formalen Ebene. Dies weist wiederum auf die zeitliche Dimension rechtlicher Phänomene, da die Reproduktion von Rechten und Normen durch deren Anwendung zu einem konkreten Zeitpunkt, in einem konkreten Raum geschieht.³⁰ Wird Recht nicht immer

29 Für den Euro-Mediterranen Raum siehe zum Beispiel die Erklärung von Barcelona von 1995, die als Ziel einer Kooperation auch die Verbesserung der Menschenrechtssituation in den nordafrikanischen Partnerländern der EU vorsieht.

30 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological*

wieder neu reproduziert und angewendet, so verliert es durch die Zeit seine Bedeutung, eine einmalige Implementierung weist noch nicht auf die tatsächliche Lebendigkeit eines Rechtstextes.³¹ Zentral bei diesen Aspekten rechtlicher Phänomene ist der Gedanke, dass Recht niemals statisch bleibt, sondern ständig in Veränderung, in Bewegung ist. Recht ist Gegenstand eines ständigen Aushandlungsprozesses unterschiedlicher sozialer Praktiken, Akteure und Interessen. Einige Elemente der jeweiligen Rechtsordnung werden dabei reproduziert, andere fallen gelassen und wieder andere werden neu definiert und verändern sich mit den sich wandelnden Auffassungen von sozialer Ordnung. Recht ist damit der Gesellschaft immanent, wird durch sie geformt und gestaltet sie wiederum.

Die Dynamik und Komplexität rechtlicher Aushandlungsprozesse steigert sich noch, wenn Rechtssysteme sich nicht nur auf eine, sondern, wie es auch durch Globalisierungstendenzen fast immer der Fall ist, auf mehrere Rechtsquellen beziehen. Auf EU-Ebene ist die rechtliche Integration und Harmonisierung im Bereich des Flüchtlingsrechts, wenn auch wie im vorangehenden Kapitel beschrieben mit großen Hindernissen und Fragmentierungen, besonders weit gediehen. Ein komplexes Flüchtlingsschutzsystem hat sich entwickelt, das eine Vielzahl lokal, national und europäisch agierender Akteure umfasst und das sich auch rechtlich aus mehreren Quellen unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen und Legitimationsebenen speist. Internationales, europäisches und nationales Recht und auch lokale Rechtskonzepte und Normvorstellungen spielen dabei eine Rolle: Es handelt sich bei dem europäischen Flüchtlingsschutzregime um eine rechtspluralistische Konstellation.³²

Rechtspluralismus ist, wie Keebet und Franz von Benda-Beckmann feststellen, ein „sensibilisierender Begriff, der auf die *Möglichkeit* einer

perspective. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 61.

31 Benda-Beckmann, Franz von (2001): *On the reproduction of law: Micro and macro in the time-space geography of law*. In: *Begegnung und Konflikt – eine kulturanthropologische Bestandsaufnahme*. Fikentscher, Wolfgang (Hg.) München, S. 125.

32 Vergleiche zum Beispiel: Merry, Sally Engle (1988): *Legal Pluralism*. In: *Law & Society Review*, Vol. 22, Nr. 5.

komplexen Konstellation aufmerksam macht.“³³ Die Gestaltung des Zusammenspiels oder auch die Spannungen der verschiedenen Rechtsgrundlagen und -systeme untereinander und ihre Gültigkeit und Wirkung in der sozialen Interaktion kann dabei nur empirisch erfasst werden.³⁴ Die Analyse der Ausprägung rechtspluralistischer Systeme verrät uns wiederum, wie Recht sich entwickelt und welche Faktoren und Akteure dabei eine Rolle spielen.

2.2.2 Recht als Ressource

In besondere Weise abhängig sind rechtliche Veränderungsprozesse von den im betrachteten sozialen Feld jeweilig wirkenden Macht- und Herrschaftsverhältnissen. Recht wirkt dabei nicht nur als neutrales Medium in gesellschaftlichen Kämpfen, sondern ist „immer *auch* ‚Technologie der Macht‘“³⁵, die soziale Verhältnisse und Beziehungen nicht nur regelt, sondern mit hervorbringt. Dabei wirkt Recht und die Sprache des Rechts selbst als Machtressource, die es in Konflikten auf der eigenen Seite zu haben und im passenden Moment zu mobilisieren gilt.³⁶

Im Bereich des Flüchtlingssschutzes sind die Möglichkeiten einer Mobilisierung und die Handlungsmacht der verschiedenen Akteure ungleich verteilt. Flüchtlinge haben durch ihre prekäre Lebenssituation oft nicht die Möglichkeit, ihre Rechte wahrzunehmen oder sie vor Gerichten einzuklagen und auch Lobbygruppen für Flüchtlinge wie internationale Organisationen treffen bei der Durchsetzung von Flüchtlingsrechten auf verschiedene

33 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Einleitung*. In: *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Benda-Beckmann, Franz und Keebet von. Berlin, S. 12. „Möglichkeit“ im Original kursiv.

34 Ebd.

35 Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (2009): *Einleitung: Neue Theoriepraxis des Rechts*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Dies. (Hg.) Stuttgart, S. XV. „Auch“ im Original kursiv.

36 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2006): *The dynamics of change and continuity in plural legal orders*. In: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Nrs. 53-54/2006, S. 24.

Schwierigkeiten. Dies liegt auch daran, dass Migranten im Grenzgebiet ohne Schutz ihrer eigenen Staatsbürgerschaft in einer nationalstaatlich geprägten Ordnung, die an der Grenze reproduziert wird, über eine eingeschränkte *agency* (Handlungsmacht) verfügen. Da die *agency* der Flüchtlinge und die umstrittene Frage nach der angemessenen wissenschaftlichen Repräsentation der Lebenswelten von Flüchtlingen und Migranten, eng mit dem aktuellen Flüchtlingsbegriff verbunden ist, möchte ich diese Konzepte gemeinsam in Abschnitt 2.3 diskutieren.

Die Verrechtlichung des Flüchtlingsschutzes war einst Ergebnis politischer Diskussionen. Sie ging aus dem politischen Klima nach dem 2. Weltkrieg hervor. Auch die Einschränkung des Flüchtlingsschutzes ist Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Der politische Charakter von Recht wird im Konflikt der Akteure um Erhalt oder Veränderungen im EU-Flüchtlingsrecht besonders deutlich: Im Mittelmeergebiet kollidiert der Anspruch einer verschärften Sicherheits- und Grenzpolitik der EU mit den rechtlichen Grundsätzen des Flüchtlingsschutzes. Auf EU-Ebene wurden Flucht und Migration seit Beginn der transnationalen Zusammenarbeit immer in Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Aspekten behandelt. Die verschärfte Visa- und Grenzpolitik für Migranten auf EU-Ebene ist in dieser Tradition zu sehen (siehe Kapitel 1).

Neben den nationalen Sicherheitskräften patrouilliert seit 2006 die im Jahr 2004 neu geschaffene EU-Grenzschutzbehörde Frontex auf dem Mittelmeer. Die Aufgabe der Agentur ist die Verhinderung der Anlandung von Booten auf EU-Territorium. Sie steht somit im direkten Konflikt mit dem Hauptpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes, dem Gebot des *Non-Refoulement* (siehe Kapitel 1). Ein weiterer kritischer Punkt ist die Verzögerung der Rettung von schiffbrüchigen Migranten auf dem Mittelmeer. Trotz einer Stärkung des internationalen Seerechts in diesem Bereich im Jahre 2004 und einer national und international klaren Rechtslage scheint die Seerettung nicht immer Vorrang vor politischen Überlegungen und Kompetenzstreitigkeiten zu haben, wie sich in Kapitel 6 zeigt. Die vorliegende empirische Forschung zu den Vorgängen an der Grenze soll illustrieren, wie Sicherheitskräfte und Akteure vor Ort mit offenen politischen Fragen und Rechtslücken umgehen und eigene Praktiken und Regelungen prägen. Die Aushandlungsprozesse um Rechts- und Raumbezüge sind dabei

zutiefst politisch: die Interessen und Machtverhältnisse der Akteure rund um den EU-Flüchtlingsschutz werden an der Außengrenze offen gelegt.³⁷

2.2.3 „EU-Flüchtlingsschutz“ als Aushandlungsarena

Den rechtspluralistischen Aspekten und dem Aushandlungscharakter meines Forschungsgegenstands Rechnung tragend, möchte ich den Analyse-rahmen meiner Arbeit als „multi-sited arena of negotiation“³⁸ konzeptualisieren. Ein in dieser Weise gefasster Analyserahmen wird der vielschichtigen „Arena EU-Flüchtlingsschutz“ gerecht, die in parallel laufenden und sich kreuzenden Interaktionsketten transnationale, nationale und lokale Akteure verbindet.³⁹ Eine Untersuchung der Strategien und Praktiken der Akteure, ihrer Machtverhältnisse und Verflechtungen und deren Auswirkungen auf die Entwicklungen des EU-Flüchtlingsschutzes wird somit möglich.

Die rechtliche Integration der EU ist komplex, sie hat mit anderen transnationalen Rechtsgemeinschaften wenig gemein und entzieht sich als neue, einzigartige rechtliche Ordnung, die sich *sui generis* konstituiert, einer einfachen Kategorisierung.⁴⁰ Gerade in der vielstimmigen Diskussion um das eigentliche Wesen der Europäischen Union und die Dimensionen ihrer Integration fehlen anthropologische, akteurszentrierte Forschungen vor Ort, die auch informelle Praktiken und bedingt legitimierte Akteure in den Blick

37 Vergleiche: Blomley, Nicholas/Delaney, David/Ford, Richard T. (2001): *Where is Law?* In: *The Legal Geographies Reader: Law, Power and Space*. Blomley, Nicholas (Hg.) Oxford, S. XX.

38 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

39 Ebd.

40 Snyder, Francis G. (2004): *European Integration*. In: *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*. Clark, David (Hg.) Thousand Oakes, S. 1. Verfügbar über: <http://www.francis-snyder.com/contributions-to-edited-volumes.html>.

nehmen, die, wie sich in meiner Forschung zeigt, im Integrationsprozess eine wichtige Rolle spielen.

Die Integration der Europäischen Union wird bisher in vielen Ansätzen als Nullsummenspiel konzeptualisiert, wobei die politische Entscheidungsmacht in einem dualistischen, funktionalen Prozess Schritt für Schritt von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene übertragen wird.⁴¹ Die meisten Theorien zur Einigung der EU bleiben darüber hinaus weiter dadurch konditioniert, dass politische Prozesse und Begriffe in den Grenzen der Souveränität des Nationalstaates gedacht werden. Platz für die Möglichkeit der Fragmentierung des EU-Rechts oder eine rechtspluralistische Öffnung der Ansätze, die nicht nur nationalstaatliche Begriffe reproduziert, gibt es selten. Auch wenn diese Ansätze zum Teil komplexe, dynamische Erklärungsmodelle für das „Mehrebenensystem“ der EU-Integration finden⁴², so bleibt meiner Ansicht nach auch hier vor allem der Blick auf die Akteure begrenzt. Die Frage, was nach der Ebene der Entscheidungsfindung, in der Implementierungsphase, mit EU-Recht geschieht, wird zumeist statisch betrachtet. Studien zum Thema EU-Recht fokussieren auf die Brüsseler Organe, nationalstaatliche Akteure und auch Interessensverbände. Akteure vor Ort, die vor allem in der Implementierungsphase und oftmals ohne demokratische Legitimation Wirkungsmacht auf EU-Recht erlangen, bleiben vernachlässigt und kommen in den meisten Untersuchungen nicht vor. Die Rückwirkung der vor Ort gemäß regionaler Bedürfnisse interpretierten und modifizierten EU-Regelungen auf EU-Recht wird so oft ignoriert. So entsteht der Eindruck, dass es sich bei der Integration des EU-Rechts um eine einseitige Entwicklung handelt, die nationalstaatliche Souveränität auf die supranationale Ebene verlagert. Einheit und klare Hierarchien zwischen den Akteuren, so wird suggeriert, seien dabei Ergebnis des Integrationsprozesses. Die vorliegende rechtsanthropologische Untersuchung zeigt, dass die Integration des EU-Rechts im Gegensatz zu diesen Vorstellungen vielschichtiger ist. Sie bringt intendierte, aber auch nicht

41 Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main, S. 64.

42 Siehe zum Beispiel: Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden.

intendierte Effekte mit sich und legitime und nicht legitimierte Akteure unterschiedlicher Ebenen spielen eine entscheidende Rolle bei Veränderungen von Recht.

Stacia Zabusky schildert ihre Untersuchung des Integrationsprozesses der Weltraumwissenschaft in der Europäischen Union und ihre Suche nach einem „Machtzentrum“ der EU als einen verwirrenden Prozess, der im Laufe ihrer Forschung innerhalb der Institutionen der EU und der Mitgliedsländer mehr Konfusion als Klarheit brachte.⁴³ Schließlich findet sie die Metapher des „widening gyre“⁴⁴ für ihre Beobachtungen, eine stets in Bewegung bleibende Kreisbewegung mit flexiblen Rändern und Zentren. Innerhalb des von ihr untersuchten transnationalen Kontextes und im Zuge der Integration der Europäischen Union, so Zabusky, „centres displace other centres, peripheries mutate into centres and centres and peripheries pile atop one another, now dissolving the distinctions, now recreating them in another place.“⁴⁵

Diese Beschreibung von wechselnden Macht- und Entscheidungszentren innerhalb der Europäischen Union trifft auch auf die Integration des EU-Flüchtlingsschutzes zu: Die Transnationalisierung des EU-Flüchtlingsrechts hat in den letzten Jahren eine Dynamik hervorgebracht, welche die Grenzländer der EU im Bereich des Flüchtlingsschutzes zum Mittelpunkt der Entwicklungen gemacht hat. Das vermeintliche Brüssler Machtzentrum scheint hingegen in den letzten Jahren nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Im dynamischen Transnationalisierungsprozess der EU kann ‚Macht‘ somit nur situativ und kontextabhängig verortet werden. Rasch können sich die Verhältnisse durch einen Wechsel der Akteure oder eine Veränderung struktureller Faktoren wandeln und damit auch die Machtkonstellationen ändern.

43 Zabusky, Stacia E. (2002): *Ethnography in/of Transnational Processes: Following Gyres in the Worlds of Big Science and European Integration*. In: Greenhouse, Carol J./Mertz, Elisabeth/Warren, Kay B. (Hg.) *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*. Durham & London, S. 113 f.

44 Ebd. S. 113.

45 Ebd.

In den offiziellen Harmonisierungsgesprächen bis 2005 haben eher die sogenannten Kernländer der EU, wie Deutschland und Frankreich, ihre Interessen geltend machen können und Regelungen wie die *Dublin-II-Verordnung* durchgesetzt, welche die Ankunftsländer der Migranten an den EU-Außengrenzen für deren Asylgesuche verantwortlich macht (siehe Kapitel 1). Die neue Phase nach Abschluss der Harmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts, die eigentlich eine Konsolidierung der unterschiedlichen Standards im Flüchtlingsschutz in den Mitgliedsländern mit sich bringen müsste, wird nun hingegen von den stark von Migration betroffenen Ländern an den EU-Außengrenzen bestimmt, wie meine Forschung zeigt. Dabei wirken andere Mechanismen und Dynamiken, als in den offiziellen Harmonisierungsgesprächen: EU-Recht, das eigentlich eine uniformierende Wirkung auf den nationalstaatlich und lokal organisierten EU-Flüchtlingschutz in den Mitgliedsländern und an den EU-Außengrenzen haben sollte, wird vor Ort nicht einfach umgesetzt. Im Grenzraum lässt sich hingegen beobachten, dass EU-Recht nur selektiv angewendet, an lokale Vorstellungen angepasst und nach eigenen Interessen uminterpretiert wird.⁴⁶

Sally E. Merry hat in ihren Forschungen zur lokalen Umsetzung des internationalen Menschenrechtsregimes deutlich gemacht, wie internationales Recht vor Ort inkorporiert und nach den jeweiligen Vorstellungen redefiniert wird.⁴⁷ Europäisches Flüchtlingsrecht und dessen Anwendung in den Mitgliedsstaaten verhält sich dabei, wie ich in den Kapiteln 6 bis 9 zeigen werde, ähnlich wie das globale Menschenrechtsregime in Bezug auf lokale Umsetzungen. Wie sich zeigt, werden die EU-Regelungen ähnlich einem flexiblen „open text“⁴⁸ in der Aushandlungsarena des EU-Flüchtlingschutzes verändert und unterschiedlich ausgelegt. Die Arbeit untersucht dabei, wie Passagen des vor Ort interpretierten „open text“ auf den formalen Ge-

46 Vergleiche zum Beispiel: Merry, Sally Engle (2006): *Transnational Human Rights and Local Activism: mapping the Middle*. In: *Law, Equity, and Development. The World Bank Legal Review*, Vol. 2, S. 186.

47 Siehe zum Beispiel: Merry, Sally E. (1998): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolonui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993*. In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. Wilson, Richard A. (Hg.) London.

48 Ebd. S. 30.

setzestext rückwirken und diesen verändern: Einige lokal entstandene, zum Teil informelle oder sogar illegale Regelungen und Praktiken gewinnen so Einfluss auf das gesamteuropäische Flüchtlingsschutzsystem.

Dies soll ein Beispiel illustrieren: Auf EU-Ebene wurde ein Gremium zur Festlegung der Richtlinien für die gemeinsamen Frontex-Einsätze auf See eingerichtet. Das in Brüssel tagende Gremium besteht vor allem aus Sicherheitskräften der Mitgliedstaaten. Jeder Teilnehmer hat unabhängig von der Einwohnerzahl seines Landes eine Stimme in diesem Forum. Wie meine Interviews ergeben haben, spielt Malta eine dominante Rolle bei der Entscheidungsfindung des Gremiums, da es seine eigenen Interessen besonders berührt sieht. Der an den Gesprächen teilnehmende maltesische Offizier, der eine Einwohnerschaft von 400.000 Maltesern vertritt, bemüht sich mit Erfolg die Frontex-Richtlinien nach maltesischen Vorstellungen zu gestalten und die auf Malta etablierten restriktiven Regelungen in der ganzen EU einzuführen.

Hier zeigt sich auch, wie auf der Ebene von zunächst nur begrenzt gültigen Richtlinien oder auf Verwaltungsebene erlassener Dekrete übergeordnetes Recht neu interpretiert wird und somit unter Druck geraten kann. Regelungen zum Gebot des *Non-Refoulement* im Grenzgebiet können in den Frontex-Richtlinien damit neu bewertet und so ohne politische Diskussion sowie unter Ausschluss der offiziellen EU-Entscheidungsgremien beschlossen werden. Setzungs- und Wirksamkeitsebene des Rechts verschleifen somit, ein „selbstbezüglicher, selbstschaffender Hyper- und Ultrazirkel des Rechts“⁴⁹ entsteht, der dem EU-Grenzregime Charakteristika der globalen, selbstreferentiellen Rechtssetzungsprozesse verleiht, wie man sie im zum Beispiel im *lex mercatoria* finden kann.⁵⁰ Wie bei den beschriebenen Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der EU fehlt diesen eine strukturelle Kopplung an eine breitere gesellschaftliche oder demokratische Legitimierung (siehe Kapitel 1).⁵¹ Recht droht so vom Schauplatz von Aus-

49 Fischer-Lescano, Andreas (2007): *Monismus, Dualismus? – Pluralismus. Selbstbestimmung des Weltrechts bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann*. In: *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Brunkhorst, Hauke/Voigt, Rüdiger (Hg.) Baden-Baden, S. 216.

50 Ebd.

51 Ebd.

einandersetzungen zum „Vehikel der Durchsetzung“⁵² sicherheits- und grenzpolitischer Rationalitäten zu werden. Dabei können im europäischen Rechtsbildungsprozess so kleine Länder wie Malta tonangebend sein. Durch maltesische Sicherheitskräfte geprägte Praktiken im Grenzraum werden formalisiert und zu EU-Recht. Dieser Prozess, der dabei zuvor als illegal angesehene Praktiken auf See zu legalen Praktiken macht, verrät uns Bedeutendes über die Funktionsweisen der Setzung des EU-Rechts und sich wandelnde soziale Normvorstellungen innerhalb der EU.⁵³ Die dynamischen Veränderungen des EU-Rechts gleichen demnach einem dialektischen Prozess zwischen dem Brüssler Machtzentrum, den vermeintlich peripher gelegenen Mitgliedsstaaten an der Außengrenze der EU und anderen Akteuren und nicht einem einseitigen Machttransfer von der nationalen auf die transnationale Ebene. Welche Normen sich dabei letztlich durchsetzen ist keine Frage von Normhierarchien oder „regime-spezifischer Dero-gationsnormen“⁵⁴ sondern ein komplexer Aushandlungskampf mit multip-len Akteuren.

2.2.4 Wichtige Akteure – einflussreiche Vorstellungen

Wie oben angedeutet, spielen die alltäglichen Handlungen der Sicherheits-beamten, der Staatsbediensteten oder auch der nichtstaatlichen Akteure, die vor Ort Gesetze implementieren und ausformen, eine besonders wichtige Rolle bei der Reproduktion und Gestaltung von Recht.

Michael Lipsky macht in seinem Buch „*Street-Level-Bureaucracy*“⁵⁵ deutlich, in welcher Weise amtliche Dienstleister am Ort des Geschehens

52 Ebd. S. 221.

53 Vergleiche: Heyman, Josiah McC./Smart, Alan (1999): *States and Illegal Practices: An Overview*. In: *States and Illegal Practices*. Heyman, Josiah McC. (Hg.) Oxford, S. 2.

54 Fischer-Lescano, Andreas (2007): *Monismus, Dualismus? – Pluralismus. Selbstbestimmung des Weltrechts bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann*. In: *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Brunkhorst, Hauke/Voigt, Rüdiger (Hg.) Baden-Baden, S. 218.

55 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.

durch ihr Auftreten und ihre Entscheidungen als Vertreter des Staates letztlich in der Summe ihres Handelns die eigentliche Staatspolitik gestalten.⁵⁶ Nach Lipsky wäre die Verfasstheit des EU-Flüchtlingsschutzes deshalb nicht in Dokumenten zu analysieren, sondern in erster Linie vor Ort, in den Büros der Ausländerbehörden, in den Flüchtlingszentren an den EU-Außengrenzen und auf See, wo Flüchtlinge und EU-Sicherheitsbeamte aufeinander treffen.

Im Rahmen der Gesetze, die wie schon erwähnt zum Teil flexibel interpretiert oder sogar übergangen werden, bestimmen die Strategien und Praktiken der Sicherheitsbeamten an den Außengrenzen zum Beispiel darüber, ob Flüchtlinge Zugang zu einem Asylverfahren erhalten oder nicht. Vor allem ihr Informationsmonopol macht sie zum Herr über die Lage, Dritte können ohne eine Einschätzung und Zugang zu den Geschehnissen vor Ort auch außerhalb des Grenzraums kaum aktiv werden: Wo es keinen Einblick gibt, gibt es auch kein politisches Phänomen, das man bekämpfen kann, wie das schon angeführte Zitat von Marco Lodato es auf den Punkt bringt: „Die Grenze ist ein eigener Raum, wo es nur einen wirklichen Akteur gibt: Die Polizei, die sich selbst kontrolliert, entscheidet oder nicht entscheidet.“⁵⁷

Wie sich in Kapitel 6, 8 und 9 zeigt, bestimmen die Entscheidungen von Angestellten neben dem Zugang zum Asylverfahren auch den weiteren Verlauf des Verfahrens und ob dann im Ergebnis ein Flüchtlingsstatus zuerkannt wird oder nicht. Die Wünsche der Vorgesetzten und die Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel die oft nur begrenzt zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen und die Kompromisse, die im Umgang mit der Realität vor Ort eingegangen werden müssen, spielen dabei in den Entscheidungen der Beamten eine große Rolle.⁵⁸ Auch das allgemeine politische Klima und bestimmte Erwartungshaltungen der Gesellschaft können, wie besonders mein Forschungsaufenthalt auf Malta zeigt, die Handlungen der Beamten konditionieren. Dort hat sich im Umgang mit den Migrantenbooten ein sehr aufgeheiztes Klima entwickelt.

56 Ebd. S. 3.

57 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

58 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. 16 ff.

„Because of the size (of Malta) people are seeing more of these immigrants. I don't call it xenophobia, but people are worried that we could be taken over.“ formuliert es der Sprecher des maltesischen Innenministeriums im Interview.⁵⁹

In welcher Weise sich die politischen Spannungen dabei auch auf die für Rettung und Betreuung von ankommenden Flüchtlingen verantwortlichen Beamten übertragen, hat sich als Forschungsfrage während meines Aufenthalts auf Malta herauskristallisiert. Und daran anschließend: Was bedeutet dies für die Entwicklungen des EU-Flüchtlingsschutzes, der zum großen Teil an die Außengrenzen verlagert wurde und für die Lage der Migranten auf See?

Ebenfalls wichtige Interessenvertreter im europäischen Flüchtlingsschutz sind nichtstaatliche Organisationen (NGOs), internationale Organisationen wie der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) und transnationale Agenturen wie Frontex. Diesen Organisationen und Agenturen werden in *Outsourcing*-Prozessen heute Aufgaben übertragen, die zuvor ausschließlich in der Verantwortung des Staates lagen.⁶⁰ Ihre Rolle bei der Umsetzung und Interpretation von Flüchtlingsrecht und auch in der Versorgung der Flüchtlinge ist daher zentral. So bewirtschaften Internationale Organisationen wie das UNHCR und auch private NGOs zum Beispiel geschlossene Aufnahmeeinrichtungen oder Haftzentren für Asylsuchende im Grenzgebiet. Der delegierende Nationalstaat hofft in dieser Weise Kosten zu minimieren und Verantwortlichkeiten in Bereichen abzugeben, die undankbar in ihrer Verwaltung und häufig Ziel von Kritik sind. Auch ihre große Expertise räumt nicht-staatlichen Institutionen im vielschichtigen Flüchtlingsschutzsystem immer größeren Einfluss auf rechtliche Neuregelungen oder in der Aushandlung zwischenstaatlicher Verträge ein.

59 Interview mit Joe Azzopardi, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

60 Sidakis, Diana (2009): *Private Military Companies and State Sovereignty: Regulating Transnational Flows of Violence and Capital*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. In: Benda-Beckmann, Franz und Keebet von/Eckert, Julia. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 62.

Auf See kommt, wie erwähnt, der europäischen Grenzschutzagentur Frontex eine besonders wichtige Rolle im Umgang mit Flüchtlingen zu. Ihre Ressourcen und ihr Handlungsradius auf See übersteigen die Möglichkeiten der nationalen Sicherheitskräfte und Grenzkontrollen bei weitem. Sie sind technisch wesentlich besser ausgestattet als die nationalen Kräfte und haben als gemeinsame Verbände die Europäische Union politisch hinter sich. Trotz ihrer großen Kompetenzen sind, wie in Kapitel 1 beschrieben, die Kommandoketten von Frontex und die Verantwortlichkeiten für die auf See aufgegriffenen Migrant*innen jedoch oft unklar. Im komplexen Mehrebenensystem der EU-Politik scheinen die Verteilung und die Grenzen der Kompetenzen in der Umsetzung des Flüchtlingsrechts zum Teil zu verschwimmen. Dazu trägt auch die wachsende Vermischung von staatlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben bei, die von dem schon erwähnten Ideal der *Governance*-Politik⁶¹ und damit einer größeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Regierung der EU, befördert wird.

Der Frage, was die rechtliche Unsicherheit und der neue Einfluss nicht-staatlicher Organisationen und Agenturen für den Flüchtlingschutz der EU bedeutet, wird in den folgenden Kapiteln nachgegangen. Dabei sollen auch längerfristige Folgen für europäisches Flüchtlingsrecht diskutiert werden.

2.2.5 Recht – eine bindende Kraft?!

Die Beispiele von Nutzung, Umdeutung und Wandel des EU-Flüchtlingsrecht, die in den folgenden Kapiteln dargestellt werden, illustrieren die vielfältigen Einflüsse und die Verflechtungen und Wechselwirkungen von Akteuren, die Recht gestalten. Sie machen deutlich, dass die Entwicklung von Recht kein von Experten geplanter, gradliniger Prozess ist, sondern Gegenstand verschiedener sozialer Interessen und Machtkonstellationen, die ein nicht immer vorhersehbares Ergebnis aushandeln, das weiter in Bewegung bleibt.

Nicht die offiziellen Rechtstexte, Verträge und Dokumente der EU und auch nicht die Worte der eigentlich maßgeblichen Politiker geben dabei

61 Siehe dazu: Weißbuch der Europäischen Union (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. URL: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (05.03.2009).

letztendlich Auskunft über die Verfasstheit des europäischen Flüchtlings-schutzsystems. Es ist anthropologische Forschung vor Ort, eine Öffnung des Rechtsbegriff und der Blick auch auf informelle Akteure und Dynamiken, die zeigen, dass Entwicklungen innerhalb der EU entstehen können, welche die offiziellen Entscheidungsgremien wie EU-Parlament, Kommission und Ministerrat außen vor lassen. Erst so lässt sich erklären, warum trotz gegenteiliger Beteuerungen und bisher keinerlei formaler Änderungen an den EU-Richtlinien ein Verfall des EU-Flüchtlingsrechts ausgehend von den EU-Außengrenzen zu beobachten ist.

Mit der beschriebenen Vervielfältigung der Akteure hat sich dabei auch die Rolle des Nationalstaats in den letzten Jahrzehnten verändert. Gerade in der EU wird die Diskussion um die sich wandelnde Souveränität von Nationalstaaten widersprüchlich geführt: Einige sehen in der EU ein supranationales Gebilde, das nationalstaatliche Macht einschränkt und schwinden lässt, andere halten sie für ein Forum zwischenstaatlicher Kooperation, geschaffen um nationalstaatliche Interessen zu schützen.⁶²

Internationale Regelungen und Abkommen und transnationales Recht haben klassische Bereiche der Staatssouveränität dabei global stark eingeschränkt. Aufgaben und Verantwortlichkeiten wurden an andere Akteure, wie Internationale Organisationen, delegiert, die dadurch einen Machtzuwachs erfahren haben. Doch auch der Handlungsradius des Nationalstaats, der im Hintergrund oftmals weiterhin seine Interessen wahrnimmt, hat sich dabei zum Teil vergrößert und reicht durch die Einführung und Vermittlung nicht staatlicher Akteure in das Territorium anderer Länder hinein. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf andere Staaten sind auch durch die Schaffung zwischenstaatlicher Foren gewachsen. Dass hier zum Teil auch kleine, peripher gelegene Länder und nicht legitimierte Akteure einen Bedeutungszuwachs erleben, zeigt meine Analyse der Einflussnahme der Grenzländer auf Rechtsentwicklungen in der EU.

Dass die Veränderungen nationalstaatlicher Aufgaben und Souveränität nicht einseitig zu bewerten sind, zeigen auch die Arbeiten von Keebet und Franz von Benda-Beckmann und Julia Eckert: Zwar sei die Einbindung der

62 Favell, Adrian/Geddes, Andrew (1999): *European integration, immigration and the nation state: institutionalising transnational political action?* In: *Working Papers RSC*, Nr. 32. European University Institute (Hg.), S. 2.

Staaten in internationale und transnationale Zusammenhänge und deren Regelungen gewachsen und ihre Macht damit zum Teil eingegrenzt worden, andererseits würde sich die Regulierungs- und Regierungsmacht der Staaten im Innern immer weiter ausdehnen. Die Verschärfungen von Sicherheitsgesetzgebungen werden dabei zu Lasten von Bürgerrechten realisiert.⁶³

Besonders betroffen von der erfolgreichen Karriere des Sicherheitsparadigmas in der internationalen Politik seit den 1990er Jahre sind die Rechte von Flüchtlingen und Migranten und ihre Möglichkeiten, sich zwischen den Staaten zu bewegen. Dabei kollidiert im Mittelmeergebiet der Anspruch einer verschärften Sicherheits- und Grenzpolitik der EU mit den rechtlichen Grundsätzen des Flüchtlingsschutzes. Der Erfolg der Akteure im Grenzraum, restriktive Praktiken zu exportieren, hängt dabei sicherlich auch mit dem insgesamt von sicherheitspolitischen Bedenken geprägten Klima bezüglich Migranten und Flüchtlingen in der EU ab (siehe Kapitel 1).

Im Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure und Interessen geraten dabei auch Rechte und Normen auf den Prüfstand, deren Veränderung lange nicht vorstellbar schien, da sie wie das Gebot des *Non-Refoulement* als internationales Gewohnheitsrecht gelten. Unter dem Druck von gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen erweist sich also im Grenzraum einmal mehr, dass alles was Recht ist, in Bewegung bleibt.

Der erste Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein, stellte fest: „Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt, sondern eine geistige, eine kulturelle Kraft: das Recht.“⁶⁴ Die starke rechtliche Prägung der Integration der Europäischen Union hat das EU-Recht zum Gestalter und Katalysator der Einheit der Europäischen Union werden lassen. Die seit einigen Jahren zu beobachtende Hinwendung zu den Grundrechten und die Betonung der darin verankerten gemeinsamen Werte betont die

63 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia (2009): *Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. Dies. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 7.

64 Hallstein, Walter (1973): *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf/Wien, S. 53.

wichtige Funktion, die diese für die Bürger der Europäischen Union haben. Sie scheinen eine besonders belastbare Legitimationsgrundlage und eine stärkere Bindung der Bürger an die Union zu versprechen. Das ökonomisch geprägte Image der EU soll damit weiter entwickelt und politische Gräben überbrückt werden. Rechte scheinen damit unterschiedliche Interessen zu überwinden und sogar die ungelöste Identitätsfrage der EU beantworten zu können.⁶⁵

Die Untersuchung der Veränderungsprozesse im EU-Flüchtlingsrechts macht jedoch deutlich, dass diese nicht immer von den festgelegten Rechten und Menschenrechtsverträgen der Europäischen Menschenrechtskonvention und von den demokratisch legitimierten Akteuren bestimmt werden. Die EU bleibt damit hinter ihren eigenen Ansprüchen und rechtlichen Standards zurück und riskiert den Verlust ihrer Glaubwürdigkeit in einem Bereich, den sie selbst als Fundament gewählt hat: den universellen Grundrechten.

In einer Diskussion um die Implikationen des Flüchtlingsbegriffs möchte ich nun die Frage nach räumlichen Aspekten im universalistisch angelegten Flüchtlingsrecht zuspitzen. Die Problematik der Umsetzung universeller Rechte in der heutigen nationalstaatlich geprägten Rechts- und Raumordnung werden dabei deutlich. Wie meine Untersuchung zeigt, ist eine „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ entstanden, in der räumliche und nicht individuelle Unterscheidungen in der Anwendung des Flüchtlingsrechts durch die staatlichen und europäischen Akteure getroffen werden, und die vor allem im Grenzraum zum Tragen kommt.

2.3 DIE „GEOGRAPHIE DES FLÜCHTLINGSRECHTS“ – NATIONEN – RECHTE – FLÜCHTLINGE

Der letzte Abschnitt diskutiert die Implikationen und Schwierigkeiten des heutigen Flüchtlingsschutzsystems, das letztlich das nationalstaatliche Ordnungssystem reproduziert, obwohl es sich auf die durch dieses System Ausgeschlossenen bezieht. Danach möchte ich das Konzept der *agency* im

65 Haltern, Ulrich (2006): *Integration durch Recht*. In: *Theorien der europäischen Integration*. Bieling, H.J./Lerch, M. (Hg.) Wiesbaden, S. 402.

Zusammenhang mit Studien zu Flüchtlingen erörtern. Ich plädiere für eine Darstellung, welche die Auswirkungen der begrenzten Rechte und strukturellen Einschränkungen der Flüchtlinge und die *agency* der Sicherheitskräfte im Umgang mit Flüchtlingen und Migranten wiedergibt, aber auch Erfahrungen und individuelle Handlungsmöglichkeiten der Migranten betont. Erst so wird ein umfassendes Bild der Aushandlungsarena „Flüchtlingsrechte im Grenzraum des Mittelmeers“ möglich. Schließlich sollen hinführend zu einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ im Mittelmeerraum einige Aspekte des Buches *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*⁶⁶ von Giorgio Agamben kritisch gewürdigt werden.

2.3.1 Schwierigkeiten des aktuellen Asylsystems

Formen und Vorstellungen von Asyl (griechisch: unberaubt, sicher) als institutionalisierte Schutzgewährung für Menschen in Bedrängnis wurden im Laufe der Geschichte je nach kulturellem Kontext in unterschiedlicher Weise geprägt und umgesetzt.⁶⁷ Im Umfeld meiner Arbeit zum aktuellen Asylregime der Europäischen Union bringt die Verwendung des Flüchtlings- und Asylbegriffs, der sich nach dem II. Weltkrieg herausgebildet hat und heute das internationale Flüchtlingsschutzsystem prägt, allerdings verschiedene Schwierigkeiten mit sich.

Unter dem Eindruck einer großen Anzahl von Flüchtlingen in Europa nach dem II. Weltkrieg entstand 1951 die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK), die der besonderen Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen Rechnung zu tragen versuchte. In ihr findet sich die in Kapitel 1.3 genannte, heute international gültige Definition für Flüchtlinge, aus der sich der Anspruch auf Asyl ableitet und die eine Verfolgung auf Grund von „Rasse, Religion,

66 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt.

67 Für eine umfassende rechtsethnologische Aufarbeitung des Themas Asyl und der Funktion und Gestaltung von Asyl in unterschiedlichen Zeiten und sozialen Kontexten siehe: Turner, Bertram (2005): *Asyl und Konflikt von der Antike bis heute. Rechtsethnologische Untersuchungen*. Berlin.

Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen politischer Überzeugungen“⁶⁸ für einen Schutzstatus voraussetzt.

Eng verbunden mit dieser Definition des Flüchtlings haben sich Selektionssysteme etabliert, die mit geringen Abweichungen bis heute in allen Mitgliedsländern der EU bestehen. Sie bestimmen durch die institutionalisierten Asylverfahren, wer ein Flüchtling ist und wer nicht. Diese Frage ist Ursache für anhaltende politische Auseinandersetzungen. Die Definition des Flüchtlingsbegriffs der GFK wird dabei oft als zu eng gefasst, veraltet oder als nicht adäquat kritisiert, weil zum Beispiel Umweltflüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Frauen und Männer, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung oder Diskriminierung fliehen, nicht angemessen eingeschlossen und geschützt werden. Auch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge haben als nicht individuell Verfolgte nur begrenzt Zugang zu Asyl in anderen Ländern.

Zu kritisieren ist zudem der Selektionsprozess selbst, in dem zumeist nach einem Interview mit dem oder der Asylsuchenden bezüglich der Fluchtgründe eine Entscheidung durch einen Beamten gefällt wird. Diese Entscheidung, so die Kritik, beruhe auf einem engen rechtlichen Konstrukt und nicht auf den Erfahrungen der einzelnen Flüchtlinge. Die Komplexität von Migrationsbewegungen werde nicht berücksichtigt. Oftmals seien die Entscheidungen der Beamten und Angestellten als staatliche Hoheitsträger, die hinsichtlich der ernsthaften Konsequenzen der persönlichen Beurteilungen für die Asylsuchenden eine übergroße Machtfülle innehaben, zudem von Beliebigkeit geprägt. Die Asylsuchenden werden somit willkürlich eingeteilt in „gute, echte Flüchtlinge“ und ihren Gegenentwurf, die „falschen bösen Wirtschaftsmigranten“, die das Asylsystem missbrauchen wollten und eigentlich „Illegale“ seien.⁶⁹

68 Zitiert nach: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951, Artikel 1, 189 UNTS 137, BGBl. II 1953, S. 560.

69 Essed, Philomena/Wesenbeek, Rianne (2004): *Contested Refugee Status: Human Rights, Ethics and Social Responsibilities*. In: *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. Essed, Philomena/Ferks, Georg/Schrijvers, Joke (Hg.) New York und Oxford, S. 57. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

Mit der Idee des „echten Flüchtlings“ verstärken Mitarbeiter der Regierungsinstitutionen, Politiker, aber auch Internationale Organisationen und NGOs, die die enge Flüchtlingsdefinition in ihrer Arbeit reproduzieren und nur „echte Flüchtlinge“ berücksichtigen, den Mythos, dass nur Asylsuchende, die im Asylverfahren anerkannt werden, Flüchtlinge sind.⁷⁰ Anstatt die Inklusions- und Exklusionsmechanismen der territorial geprägten nationalstaatlichen Ordnung, die Rechte eng an Staatsbürgerschaft bindet und Flüchtlinge und Staatenlose als Menschen ohne Rechte oder mit nur eingeschränkten Rechten erst hervorbringt, in Frage zu stellen, wird diese Ordnung durch den heute dominanten Flüchtlingsbegriff und die damit verbundenen Selektionsverfahren noch gestärkt.⁷¹

Trotz dieser Schwierigkeiten werde ich den Begriff „Flüchtling“ in meiner Arbeit verwenden. Es sollen damit Migranten bezeichnet werden, die besonderen Schutz brauchen, weil sie aus unterschiedlichen Gründen nicht in ihren Heimatländer leben können. Ich gebrauche den Begriff damit breiter als in der GFK formuliert. Auch bei dieser Verwendung sollte jedoch dem Fakt Rechnung getragen werden, dass klare Grenzziehungen zwischen erzwungener und freiwilliger Migration oder Flüchtlingen und sogenannten Arbeitsmigranten kaum der Realität entsprechen, sondern komplexer sind. Im Verlauf der Arbeit werde ich zudem, wo es nötig ist, zwischen Asylsuchenden, und jenen, die kein Asyl beantragen, differenzieren. Den Begriff „Migrant“ (lateinisch „migratio“ – „Wanderung“) verwende ich als Sammelbegriff für Flüchtlinge und andere Migrierende.

2.3.2 Refugee studies und die agency der Migranten im Grenzraum

Neben den Problemen der rechtlichen Prägung und ihren Implikationen haften dem Flüchtlingsbegriff in der medialen und politischen Diskussion generalisierende Bilder an, die von schmutzigen, armen Menschen in Bewegung oder im Flüchtlingscamp erzählen, die sich nicht selbst helfen

70 Ebd. S. 54.

71 Vergleiche: Tuitt, Patricia (2004): *Refugees, Nations, Laws and the Territorialization of Violence*. In: *Critical Beings. Law, Nation and the Global Subject*. Fitzpatrick, Peter/Tuitt, Patricia. (Hg.) Adlershot, S. 38 ff.

können.⁷² Wie Malkki beschreibt sind diese Bilder eng verknüpft mit den vereinheitlichten Flüchtlingsprogrammen der internationalen Hilfsorganisationen, deren Objekt der auf sein „nacktes Leben“⁷³ reduzierte „Proto-Flüchtling“⁷⁴ ist. Mit einem standardisierten Maßnahmenkatalog wird der Flüchtling in Massenunterkünften versorgt, seine persönliche Geschichte und spezifischen Bedürfnisse werden ausgeblendet.⁷⁵

Eine immanente Gefahr der anthropologischen *Refugee Studies*, die nach dem legalen Status der Flüchtlinge benannt sind, ist die unreflektierte Übernahme und Fortschreibung dieser generalisierenden Bilder und Begrifflichkeiten der Medien und der Politik in die wissenschaftliche Diskussion. Malkki mahnt deshalb die Historisierung des Flüchtlingsbegriffs und die Kontextualisierung der einzelnen Flüchtlingsschicksale in den *refugee studies* an und warnt davor, Flüchtlinge, ähnlich wie in den Programmen der Hilfsorganisationen, zu einem standardisierten Forschungsobjekt zu machen.⁷⁶ Diese Mahnung weist auf die Diskussion um die *agency* der Migranten, die in den vergangenen Jahren im Umfeld von Studien zu Flucht und Migration geführt wurde.

Die Debatte um die *agency* der Flüchtlinge und die Frage nach der angemessenen wissenschaftlichen Repräsentation der Lebenswelten von

72 Vergleiche zum Beispiel: Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (2004): *Introduction: Refugees, Agency and Social Transformation*. In: *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. Dies. (Hg.) New York und Oxford, S. 2-16.

73 Nach Giorgio Agamben trifft die heutige nationalstaatliche Ordnung eine Unterscheidung zwischen einem „authentischen Leben“, ausgestattet mit Bürgerrechten und der Möglichkeit, die Gesellschaft mit zu gestalten, und einem „nackten Leben“ das vom politischen Leben ausgeschlossen bleibt, weil es wie zum Beispiel bei Flüchtlingen oder Migranten nicht mit staatsbürgerlichen Rechten ausgestattet ist.

74 Malkki, Liisa H. (1995): *Refugees and Exile: From „Refugee Studies“ to the National Order of Things*. In: *Annual Review of Anthropology*, No. 24, S. 497.

75 Malkki, Liisa H. (1997): *Speechless emissaries. Refugees, humanitarianism and dehistoricization*. In: *Siting culture: the shifting anthropological object*. Olwig, Karen Fog/Hastrup, Kirsten (Hg.) London, S. 225.

76 Ebd.

Flüchtlingen und Migranten, die sich in unsicheren, verletzlichen Lebenssituationen befinden, ist in den letzten Jahren mit Nachdruck geführt worden. *Agency*, die ich im Sinne von Ahearn verstehe als „[...] the socioculturally mediated capacity to act“⁷⁷ beinhaltet nach Long zudem „[...] the capability to command relevant skills, access to material and non-material resources and engage in particular organising practices“⁷⁸. Gerade in Abgrenzung zu den zum Teil als viktimisierend und dehumanisierend diskutierten Praktiken der internationalen Hilfsorganisationen wird die Unterstreichung der *agency* der Migranten und Flüchtlingen als zentral für die Darstellung ihrer Lebenswirklichkeiten gefordert.⁷⁹

Mit dieser Debatte verwoben sind die unterschiedlichen Perspektiven auf Grenzregime und die Rolle der die Grenzen irregulär überquerenden Migranten, die ich im einleitenden Kapitel erörtert habe: Während ein machtvoller Diskussionsstrang die Außengrenzen der Europäischen Union unüberwindbar als *Fortress Europe* konzeptualisiert, gegen welche die Migranten unter einer hohen Zahl von Todesopfern anrennen, feiert ein anderer Diskussionsstrang die subversive Macht der vielfältigen Strategien der Migranten, welche die Grenzen dennoch in großer Zahl irregulär überwinden und das EU-Grenzregime vor sich her zu treiben scheinen. Auch hier lässt sich feststellen, dass praktisch arbeitende Aktivisten und Flüchtlingslobbyisten, ähnlich dem Blickwinkel der Hilfsorganisationen, eher zu einer viktimisierenden Perspektive neigen, während in vielen wissenschaftlichen Studien die *agency* der irregulär die Grenze überquerenden Migranten unterstrichen wird.

77 Ahearn, Laura M. (2001): *Language and Agency*. In: *Annual Review of Anthropology*, No. 30, S. 112.

78 Long, Norman (2001): *Development Sociology. Actor Perspectives*. London, New York, S. 49. Zitiert nach: Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (Hg.) (2004): *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. New York und Oxford, S. 2.

79 Siehe zum Beispiel: Binder, Susanne/Tosic, Jelena (Hg.) (2002): *Refugee Studies and Politics. Human Dimensions and Research Perspectives*. Wien, oder Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (Hg.) (2004): *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. New York und Oxford.

Zusammenschauend lässt die starke Betonung der *agency* der Flüchtlinge und Migranten in einigen aktuellen Publikationen die Gefahr erkennen, dass der Begriff inflationär genutzt und damit undeutlich und beliebig wird.

Laut Alice Szczepaniková hat es den Anschein, dass der Begriff teils so überdehnt wird, dass nahezu alle Handlungen von Flüchtlingen als *agency* beschrieben werden.⁸⁰ Sie stellt fest:

„There is a danger of using the term ‚agency‘ in the context of refugee studies as a certain kind of convention, or, to be more precise, a token word of the researcher’s correctness even though it does not always contribute to the conceptual and explanatory framework of the studies.“⁸¹

Im Falle meiner eigenen Studie besteht bei einer Überbetonung der *agency* der Flüchtlinge die Gefahr, die Machtverhältnisse zu verschleiern und die *agency* der libyschen und europäischen Sicherheitskräfte und ihre Zugriffsmöglichkeit auf das Leben der Migranten nicht deutlich genug herauszuarbeiten oder sogar herunterzuspielen. Andererseits soll in der Darstellung des Grenzgeschehens auch den Bemühungen und Möglichkeiten der Migranten, mit den gegebenen Umständen umzugehen, sie für sich zu nutzen und sich gegenseitig zu stützen und zu schützen, Rechnung getragen werden. In meiner Arbeit möchte ich deshalb zwei Gedanken vereinen: die Folgen der eingeschränkten Rechte der Flüchtlinge in einer nationalstaatlich geprägten Welt herausarbeiten und sie mit Ansätzen, welche die Erfahrungen und die individuelle Handlungsmacht der Migranten betonen, verbinden. So wird eine umfassende Diskussion zum Ringen um Recht und *agency* der Migranten, der Sicherheitskräfte und anderer Beteiligter im Grenzraum möglich. Es entsteht eine „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“, die nicht statisch bleibt, sondern von den Erlebnissen, Erfahrungen und Dilemmata einzelner Akteure lebt.

80 Szczepaniková, Alice (2005): *Mapping refugee studies: the quest for agency and reflexivity*. In: *Focaal. The European Journal of Anthropology*, Issue 45, S. 162.

81 Ebd. S. 163.

2.3.3 Der Flüchtling als homo sacer und die Geographie des EU-Flüchtlingsrechts

Hinführend zu einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ im Grenzraum des Mittelmeers können Gedanken des zeitgenössischen Philosophen Giorgio Agamben meiner Meinung nach helfen, den heutigen Flüchtlingsbegriff für eine Diskussion um das Ringen um Recht, die territorial geprägte Handlungslogik der Staaten und die Situation der Flüchtlinge im Grenzraum verwertbar zu machen.

Giorgio Agamben unternimmt in seinem Buch *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*⁸² eine Analyse der Lager des 20. Jahrhunderts, welche die Lager als Metapher für die Regierung der souveränen Staatsmacht in der Moderne greift. Das Lager, so Agamben, habe sich im 19. und 20. Jahrhundert zur Inhaftnahme nicht straffällig gewordener Menschen außerhalb der normalen Rechtsordnung entwickelt. Für Agamben gilt dabei als konstituierendes Moment des Lagers, das es sich außerhalb des Rechts befindet, im Ausnahmezustand, der als „permanente Struktur der politisch-juridischen Ent-Ortung und Verschiebung.“⁸³ durch den Ausschluss des „nackten Lebens“ die politische Gemeinschaft begründet. Ob Grausamkeiten innerhalb der Lager stattfinden, hänge damit nicht vom Recht ab, sondern allein vom ethischen Sinn und Verhalten der Sicherheitskräfte, welche die Staatsgewalt im Lager repräsentieren.⁸⁴

In Bezug auf Flüchtlinge, die als heutige *homines sacri* außerhalb der nationalstaatlichen Rechtsordnung stehen, stellt Agamben fest, dass Flüchtlinge für die Ordnung des Nationalstaats ein beunruhigendes Element darstellten, „weil sie die Kontinuität zwischen Mensch und Bürger, zwischen Nativität und Nationalität, Geburt und Volk aufbrechen und damit die Ursprungsfiktion der modernen Souveränität in eine Krise stürzen.“⁸⁵

82 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt.

83 Ebd. S. 49.

84 Agamben, Giorgio (2000): *Means Without End: Notes on Politics*. Minnesota, S. 42.

85 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt, S. 140.

Agamben nimmt einen Gedanken von Hannah Arendt auf, die aufzeigt, dass Menschenrechte nicht losgelöst vom Nationalstaat existieren, sondern Volkssouveränität und Menschenrechte sich gegenseitig bedingen und garantieren.⁸⁶ Giorgio Agambens *homo sacer* als „Mensch überhaupt“⁸⁷ und seine Rechte wurden seit dem 18. Jahrhundert untrennbar mit der Mitgliedschaft in einer Nation gedacht. Im Zuge der großen Flüchtlingsströme nach dem ersten Weltkrieg habe sich gezeigt, so Arendt, dass Menschen in dem Augenblick, wo sie keine Staatsbürgerrechte mehr genießen, keinerlei Schutz mehr zu erwarten haben und es niemanden gibt, der ihnen Rechte, auch grundlegende Menschenrechte, garantieren kann.⁸⁸

Das internationale Flüchtlingsschutzregime und die *Genfer Flüchtlingskonvention* wurden nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen, um die Situation der Flüchtlinge, die außerhalb ihrer Länder auch außerhalb der Gemeinschaft der Völker und des Rechts standen, aufzuheben und sie wieder in Gesellschaften einzugliedern. Wie im Grenzraum offensichtlich wird, gelang es jedoch nicht, das neu geschaffene System der Menschen- und Flüchtlingsrechte von der nationalstaatlichen Ordnung zu lösen und ein Schutzsystem aufzubauen, das sich am individuellen Menschen orientiert. Im Laufe meiner Arbeit zeige ich, dass vielmehr ältere und neue Territorialitätsregime den EU-Flüchtlingsschutz dominieren. Räumliche Parameter und nicht individuell verbriefte Rechte sind dabei entscheidend.

Mit dem statischen Bild des *homo sacer* versus *souveräne Macht* und einem Hauptaugenmerk auf die eingeschränkten Rechte der Flüchtlinge im Grenzraum lassen sich jedoch nur einige Aspekte des Aushandlungsprozesses rund um die Grenze und die Veränderungen des Flüchtlingsrechts fassen. Für Regelungen, die sich zwischen den Akteuren im Grenzraum informell etabliert haben und auch für Strategien der Migranten bleibt dabei keine Spielraum. Das Bild des *homo sacer* wird deshalb in meiner Arbeit um eine Perspektive erweitert, welche die spezifischen Erfahrungen der Sicherheitsbeamten und die *agency* der Flüchtlinge auch innerhalb des Grenzregimes aufzeigt. So entsteht eine „Geographie des EU-Flüchtlings-

86 Arendt, Hannah (1986): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München und Zürich, S. 454.

87 Ebd. S. 455.

88 Ebd. S. 433.

rechts“, welche die Einschränkung der Rechte und der *agency* von Migranten und Asylsuchenden im Grenzraum und die Folgen, die sich daraus für den EU-Flüchtlingsschutz ergeben, sichtbar macht und analysiert und die andererseits der individuellen Erfahrungsebene der Akteure im Grenzraum gerecht werden kann.

Es geht dabei um viel: Das Ringen um Rechte, wie es sich im Grenzraum im Ringen um Zugang zum Territorium der EU und dem Zugang zu einem Asylverfahren zeigt, ist ein Ringen um *agency* von Seiten der Migranten. Durch die Flucht haben sie ihre staatsbürgerlichen Rechte verloren oder nie besessen, weil sie zum Beispiel im eigenen Land als ethnische Minderheit schon weitgehend rechtlos waren. Mit Erreichen des Territoriums der EU gehen sie davon aus, dass zumindest ihr „nacktes Leben“ geschützt wird, mit einem offiziellen Flüchtlingsstatus in den Ländern der EU könnten sie fundamentale Rechte wiedererlangen.

Für die EU-Staaten geht es hingegen darum, auch im Angesicht derer, die das nationalstaatliche System herausfordern, die als individuell gültig definierten Menschenrechte und Grundwerte als Kitt und Fundament unserer Gesellschaften nicht aufzugeben.

3. Methodologische Überlegungen

Anknüpfend an aktuelle Diskussionen der Ethnologie wird das methodologische Forschungsdesign der Arbeit vorgestellt. Die Schwierigkeiten und Herausforderungen der Feldforschungen in Libyen, Süditalien und Malta werden angesprochen und die Dynamiken, die sich während den einzelnen Forschungsreisen entwickelt haben, dargestellt. Da die Untersuchung in Libyen aus verschiedenen Gründen besondere Anforderungen mit sich brachte, werde ich auf diese besonders ausführlich eingehen.

3.1 ZUR NEUORDNUNG VON RAUM, MACHT UND FELD

Globalisierungsprozesse und die wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten, die sie mit sich brachten, haben kaum ein Fach in seinen Grundannahmen so sehr berührt wie die Ethnologie. Auch die klassischen ethnologischen Methoden der Feldforschung, die für die Identität des Faches zentrale Bedeutung haben, sind unter Druck geraten: Wie können die unbeständigen Lebenswelten und vielfältigen Verknüpfungen sozialen Handelns weiterhin „vor Ort“ angemessen erfasst werden? Die Ethnologie als Erfahrungswissenschaft muss sich dieser Frage stellen.

Das politisch aufgeladene und räumlich nicht festzuschreibende Thema der europäischen Flüchtlingspolitik knüpft direkt an aktuelle Debatten innerhalb der Ethnologie an, die sich um die Begriffe Raum, Macht und Kultur gruppieren. Eine theoretische Neubestimmung dieser Schlüsselkonzepte des Faches ist dabei in den letzten Jahrzehnten ausführlich erfolgt, methodologische Neubestimmungen und ihre konkrete Umsetzung in die

Praxis der Feldforschung hingegen weit weniger.¹ Zwar wurden seit Mitte der 1990er Jahre neue Ansätze entwickelt und im Feld verwirklicht, diese stehen jedoch zumeist ausschließlich für ihren engeren Forschungskontext. Eine kurze theoretische Einordnung des Forschungsdesigns der vorliegenden Arbeit und die genaue Darstellung des Vorgehens im Feld sollen deshalb innovative Anknüpfungspunkte für die Methoden der Ethnologie diskutieren.

Diente der „Raum“ Ethnologen noch vor wenigen Jahrzehnten als eine Art neutrales Raster, auf dem kulturelle Differenz, historische Erinnerung und die Organisation des Sozialen eingeschrieben werden konnten, so ist die Vorstellung einer deckungsgleichen Übereinstimmung von Raum und Kultur in einer globalisierten Welt obsolet geworden. In dieser Debatte sind aktuell zwei grundsätzlich unterschiedliche Ansätze der Theoriebildung zur Raum- und Kulturfrage zu erkennen: Zum einen diejenigen Theorien, die in der Vorstellung einer Welt globaler Kontakte grundsätzlich auf die Aufteilung in (Macht und Kultur-)Zentren und Peripherien zurückgreifen. In immer differenzierteren und flexibleren Auffächerungen zeigen sich einige dieser Modelle besonders von Netzwerktheorien beeinflusst (z.B. Ulf Hannerz). Zum anderen gruppieren sich Theoretiker, die diese anhaltenden Dichotomien ablehnen, vor allem um den Anthropologen Arjun Appadurai. Aus seiner Sicht gestalten sich die Kultur- und Raumbezüge in der heutigen Welt grundsätzlich fraktal – also ohne scharfe Grenzen, Strukturen oder Regelmäßigkeiten. Als Hintergrund seiner Theorie verweist er auf einen „desorganisierten Kapitalismus“ und regt einen dynamischen, prozessualen Raum- und Kulturbegriff an, der radikal kontextabhängig ist.² Die sich auf einen Ort mit einer darin scheinbar „verwurzelten“ Kultur fokussierende klassische Feldforschung erscheint in diesem Kontext nicht mehr für alle Forschungsfragen opportun, neue methodische Zugänge müssen entwickelt werden.

1 Gupta, Akhil/Ferguson, James (1997): *Culture Power Place: Ethnography at the End of an Era*. In: *Culture Power Place – Explorations in Critical Anthropology*. Dies. (Hg.) London, S. 3.

2 Kreff, Fernand (2003): *Grundkonzepte der Sozial- und Kulturanthropologie in der Globalisierungsdebatte*. Berlin, S. 87-162.

Auch die qualitative Unterteilung in die Welt des Forschers und der Beforschten als eine Trennung zwischen einem zivilisierten, modernen „wir“ und einem traditionellen, prämodernen „sie“ ist aufgebrochen und hat das Problem der Selbstpositionierung des Forschers und seinem eigenen theoretischen Instrumentarium zu einer Kernfrage der ethnologischen Forschung gemacht. Die exotisierende, eurozentrisch geprägte Darstellung des „Anderen“ (sog. *Othering*) entlang kultureller Differenz als Gegenstand ethnologischen Schreibens ist demzufolge nicht mehr hinnehmbar. Die *Writing Culture*-Debatte und das Problem des *Othering* haben nach einer Krise in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts³, die gleichsam das Wegbrechen des Hauptgegenstandes der Ethnologie bedeutete, das Fach nun in eine Phase geführt, die wenig hinübergerettet hat in die „neue Zeit“: Zum Einen das Bewusstsein für die weitere Notwendigkeit qualitativ hochwertiger Feldforschung als charakteristisches Merkmal der Ethnologie innerhalb einer verschwimmenden Fächerlandschaft der Sozial- und Humanwissenschaften. Zum anderen eine offene Debatte, welches der angemessene theoretische, ethische und methodische Umgang mit einer globalisierten Welt für die Ethnologie sein kann.

Die vorliegende Arbeit bündelt anknüpfend an die ethnologische Grenz- und Migrationsforschung Fragen, die im Kontext der veränderten Raum-, Macht- und Kulturkonzepte aufgekommen sind, und die Dringlichkeit neuer methodischer Zugänge zeigen. Der immer weniger zwingende Zusammenhang von Kultur und Raum und das Erfordernis einer Methodologie, die der komplexen Fragestellung von Veränderungsprozessen im europäischen Flüchtlingsrecht und den unsteten Lebenswelten von Migranten gerecht werden kann, werden hier deutlich. Das emotional und politisch sensible Thema Flucht und Migration sowie Forschungsorte, die ein Maß an Verantwortlichkeit einfordern, das über klassische Forschungsfelder hinausgeht, verlangen zudem nach einer ethischen Diskussion des methodischen Vorgehens und einer transparenten Positionierung der Forscherin im Feld und in der Textproduktion. Vor dem Hintergrund dieser kurz skizzierten Entwicklungs- und Konfliktlinien soll das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit vorgestellt werden. Die angerissenen Fragen, die für die Ent-

3 Schiffauer, Werner (1997): *Die Angst vor der Differenz*. In: *Fremde in der Stadt*. Ders. (Hg.) Frankfurt/Main, S. 157-172.

wicklung einer theoretisch fundierten, geeigneten Methode bedeutsam sind, werden dabei aufgegriffen und vertieft.

3.1.1 „Follow the people ...“⁴

Um die örtliche Dichotomie des „hier“ und „dort“ früherer Forschungen aufzubrechen, ist ein Perspektivwechsel in Richtung eines relationalen Verständnisses von möglichen Forschungsorten und Netzwerken nötig.⁵ Für die Untersuchung der europäischen Flüchtlingspolitik ausgehend vom Grenzraum des zentralen Mittelmeers zwischen Libyen, Malta und Italien soll durch eine Reise entlang der Küsten dieser Länder eine Ethnographie der Seegrenze entstehen. Die komplexen italienischen, maltesischen und europäischen Kontrollmechanismen an der Mittelmeerküste erfordern einen adäquaten methodischen Forschungsansatz, denn sie haben wenig mit einer als territorialer Linie gedachten Grenze gemein; vielmehr fächern sie sich auf in höchst flexible und differenzierte Grensräume, die zum Teil nicht markiert sind. Nach innen reichen sie weit in das Landesinnere der europäischen Länder, nach außen bis in libysches Territorium hinein.

Die *Multi-Sited Ethnography* nach George E. Marcus eignet sich als örtlich flexible, interdisziplinär angelegte Methode der ethnographischen Feldforschung für das fragmentierte Forschungsfeld heutiger Grenzregime und ihrer Verflechtungen mit lokalen Akteuren.⁶ Dieser methodische Ansatz, der sich dem nicht an einem Ort erfahrbaren Forschungsfeld anpasst und es dem Forscher gleichsam erlaubt, sich mit dem Feld zu bewegen, dient daher als Grundlage für das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit. Das Zusammenspiel lokaler, nationaler und europäischer Akteure des

4 Marcus, George E. (1995): *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*. In: *Annual Review of Anthropology*, 24, S. 106.

5 Lauser, Andrea (2005): *Translokale Ethnographie*. In: *Forum Qualitative Sozialforschung (Online Journal)*, 6 (3) Art. 7. Verfügbar über: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/3-05/05-3-7-d.htm> (10.12.2005).

6 Marcus, George E. (1995): *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*. In: *Annual Review of Anthropology*, 24, S. 95-117.

EU-Flüchtlingsschutzes soll dabei in einer dreistufigen Feldforschung auf Mikro- und auf Makroebene illustriert werden.

Die Auswahl bestimmter Räume für die Forschung im Grenzraum folgt der „Spur der Flüchtlinge“ von Süden nach Norden: Ausgangspunkt ist eine Außensicht auf das europäische Grenzregime von der libyschen Hauptstadt Tripolis aus. Das Küstengebiet um die libysche Hauptstadt hat sich in den letzten Jahren zum Hauptausgangspunkt für Migranten und Flüchtlinge entwickelt, die über das Mittelmeer von Afrika nach Italien gelangen möchten. In einer einmonatigen Forschung im Oktober und November 2007 sollte in Tripolis Forschungsfragen bezüglich der Lebenswelten der Flüchtlinge und Migranten vor Ort und den Auswirkungen der italienisch-libyschen Kooperation auf ihre Lebensbedingungen und Migrationsentscheidungen nachgegangen werden.

Nahezu alle Flüchtlinge, die über das Mittelmeer Richtung Italien reisen, landen mit ihren Booten heute auf Sizilien oder der kleinen Insel Lampedusa (siehe Kapitel 1). Die sizilianische Stadt Palermo dient daher von April bis Juli 2007 als Basis einer exemplarischen Untersuchung, angelegt als Innensicht auf das italienisch-europäische Grenzregime. Palermo ist als Hauptstadt der Region Sizilien Sitz verschiedener Grenzbehörden und maritimer Einrichtungen, sowie auch einiger Büros von Flüchtlingsorganisationen. Die Stadt eignete sich gut zur Kontaktaufnahme zu den verschiedenen Behörden und Organisationen für Migranten und als Ausgangspunkt für Reisen zu Aufnahme-, Identifikations- und Abschiebeeinrichtungen. Ein Aufenthalt von einer Woche Anfang Mai 2007 auf der besonders von der Anlandung ankommender Migranten betroffenen Insel Lampedusa rundet die räumliche Auswahl für eine Ethnographie der Seegrenze ab.

Dritter und letzter Forschungsort meiner *Multi-Sited Ethnography* zur europäischen Flüchtlingspolitik ist die Mittelmeerinsel Malta. Zu dem Entschluss auch Malta zu besuchen, komme ich während meiner Forschung auf Sizilien. Vorfälle von verzögerter Seenotrettung von Migranten, die Verweigerung der Ausschiffung der durch die zivile Schifffahrt geretteten Flüchtlinge und Berichte, die unhaltbare Zustände in den maltesischen Haftzentren für Flüchtlinge und Migranten beschreiben, häufen sich im Frühling und Sommer 2007. Auch die Mission der europäischen Grenzschutzagentur Frontex „Nautilus“ verlegt ihren Stützpunkt nach Malta. Da Malta somit eine Schlüsselposition bei der Rettung von Bootsmigranten

und im Grenzgeschehen innehat, entschieße ich mich zu einer einmonatigen Feldforschung auf Malta im September und Oktober 2007.

Neben der Kombination verschiedener Forschungsörtlichkeiten verlangt eine *Multi-Sited Ethnography* auch die Verbindung verschiedener Vorgehensweisen im Feld. In den folgenden Abschnitten werde ich die angewendeten Methoden und meine Erfahrungen im Feld genauer beschreiben. Libyen werde ich besonders ausführlich behandeln, da die Umstände meiner Forschung in Tripolis spezielle Vorbereitungsarbeiten, Methoden und Verhaltensweisen im Feld erforderlich machten. Wie schon in der Einleitung erwähnt, stützt sich meine Forschung vor allem auf leitfadengestützte Interviews und Expertengespräche, die offen oder halboffen geführt wurden. Ich habe allerdings vor allem in Libyen, den Umständen der Forschungssituation entsprechend, auch offenere Methoden der qualitativen Sozialforschung gewählt. Die unterschiedliche Tiefe und Qualität des gewonnenen Datenmaterials ist dabei in Kauf zu nehmen, die Feldforschung als zentrales Moment des Fachverständnisses jedoch kein beliebig ausformbares Werkzeug.⁷ Von großer Bedeutung sind die vor allem in der Einleitung erfolgte Offenlegung der Forschungsintention und die Möglichkeit, die Wahl des jeweiligen „methodischen Werkzeugkastens“ nachzuvollziehen.

3.1.2 Welches ist die passende Darstellungsform für eine Ethnographie der Grenze?

Jede ethnographische Untersuchung erfordert es, in der schriftlichen Umsetzung eine Auswahl zu treffen: Welchen Stimmen wird Gehör geschenkt, welche Meinungen werden vernachlässigt? Der sich vor allem auf die Praxis der Regierungen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Lebenswelten der Migranten richtende Blick meiner Ethnographie der Seegrenze ist neben der gebotenen Offenlegung des Forschungsstandpunktes ein Versuch, dem so genannten *Otherring* in der schriftlichen Repräsentation des Feldes zu entkommen. Dabei geht es nicht um das Ausklammern soziokultureller Unterschiede, die auch in der vorliegenden Arbeit offen angesprochen werden oder durchklingen, sondern darum, Alternativen jen-

7 Welz, Gisela (1998): *Moving Targets. Feldforschung unter Mobilitätsdruck*. In: *Zeitschrift für Volkskunde*, 94, S. 177-195.

seits des durch kulturelle Differenzen geleiteten Blickes, der den Anderen in Abgrenzung zum Selbst erfasst, auszuloten.

Zudem handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit ohnehin auch um eine reflexive Sichtweise: Neben Einblicken in die Grenzpraktiken des libyschen und des italienischen Staates geht es in erster Linie um die Veränderungen im europäischen Flüchtlingsschutz, sollen Erkenntnisse über Europa im Vordergrund stehen. Gewalt und Menschenrechtsverletzungen liegen damit nicht außerhalb von Europa, in einem Land der dritten Welt oder versteckt in einem Abschiebegefängnis, sondern werden zu einer alltäglichen Dimension menschlicher Erfahrung, die auch den Herrschaftsstrukturen westlicher Länder immanent sein kann. Der Gefahr, die Ereignisse an der Grenze im Stile eines Menschenrechtsberichtes darzustellen, wird dabei durch die Vermeidung eines eindimensionalen Machtbegriffs begegnet. Dieser würde die Migranten erneut zu Opfern machen und ihnen eine allein passive, stets von den machtvollen staatlichen Akteuren dominierte Rolle zuschreiben, was zudem einer schwarz-weiß Zeichnung in ein Täter- und ein Opfermuster gleichkäme. Auch werden die Beobachtungen in einen weiteren historischen, politischen und rechtlichen Kontext eingebettet.

Um den polyphonen Forschungsansatz angemessen wiederzugeben und um dem Leser die Möglichkeit zu geben, zu einem eigenen Bild zu kommen, werden die vielfältigen Begegnungen und die verschiedenen Aspekte des Forschungsfeldes in „ethnographischen Tableaus“⁸ dargestellt, die durch die Neben- und Gegeneinanderstellung auch konträrer Standpunkte lebendig werden.

Dabei

„[...] ist es unzureichend, alle einzelnen Standpunkte isoliert zu erklären. Sie müssen, wie in der Realität selbst, miteinander konfrontiert werden, nicht um sie im Wechselspiel der endlos sich kreuzenden Bilder zu relativieren, sondern ganz im

8 Siehe dazu: Bretthauer, Bastian (1999): *Die Nachtstadt – Tableaus aus dem dunklen Berlin*. Frankfurt/Main, S.45/46. Bastian Bretthauer nutzt die Idee des dynamischen, unfertig bleibenden Tableaus, die seit 1775 in Paris aufkam, für die atmosphärische Darstellung des nächtlichen Lebens in Berlin. Für meine Arbeit ist die ursprüngliche Idee der Tableaus als Sittengemälde, die soziale und moralische Missstände thematisieren, naheliegend.

Gegenteil um durch den schlichten Effekt des Nebeneinanderstellens sichtbar zu machen, was aus der Konfrontation der unterschiedlichen oder gegensätzlichen Weltansichten hervorgeht, das heißt, in bestimmten Fällen, die Tragik, die aus dem konzessions- wie kompromisslosen Zusammenprall unvereinbarer, weil gleichermaßen in der sozialen Vernunft begründeter Standpunkte erwächst.“⁹

In dieser Weise sollen die Beschreibungen der Forschungsaufenthalte in Tripolis, Süditalien und Malta als ein Flechtwerk einzelner Szenarien entstehen. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit geben sie Einblick in die vielfältigen Praktiken und Rationalitäten, die auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene im Kontext der europäischen Flüchtlingspolitik wirken. Daran anschließend erfolgt die analytische Auswertung des Datenmaterials im Hinblick auf rechtsanthropologische Schlussfolgerungen und theoretischen Überlegungen, die ich in Kapitel 2 diskutiert habe.

Um eine Antwort auf die verschiedenen Herausforderungen zu finden, welchen eine ethnographische Forschung heute gegenübersteht, hat die Ethnologie alte Sicherheiten in Theorie und Methode mit einem ungewissen Terrain vertauscht: Die moralischen, methodischen und theoretischen Unsicherheiten, die gerade politisch komplexe Felder prägen, lassen sich nicht auflösen. Sie bilden den Kern eines Spannungsverhältnisses, das im Feld und in der späteren Darstellung oft schmerzlich, jedoch auch fruchtbar ist. Letztlich werden gelungene Ethnographien immer aus einer Gratwanderung zwischen parteiischer Innen- und analysierender Außensicht, zwischen kulturrelativistischem Berufsverständnis, normativen ethischen Vorstellungen und einem Verhältnis zwischen Nähe und Distanz zu den Beforschten entstehen. Die sich aus dieser „kreativen Unsicherheit“ ergebende Haltung sollte Mut geben, auch fragmentierte Realitäten und teilweise Erkenntnis zuzulassen.

9 Bourdieu, Pierre et al. (1997): *Das Elend der Welt*. Konstanz, S. 17.

3.2 LIBYEN – VON RISIKO- UND PARANOIAMANAGEMENT

Die Zahl der weltweiten Kriegs- und Krisengebiete hat sich in den letzten Jahrzehnten vervielfacht, immer mehr Regionen erscheinen für eine Forschung vor Ort unzugänglich zu sein. Da auch immer mehr Menschen direkt von Gewalterfahrungen betroffen sind,¹⁰ ist es dennoch wichtig, für möglichst viele Gebiete dieser Welt einen Weg zu finden, methodisch und ethisch verantwortungsvoll Feldforschung betreiben zu können. Mein erster Forschungsort Tripolis, der in Kapitel 4 in seinen historischen, politisch-sozialen und rechtlichen Besonderheiten vorgestellt wird, war mit verschiedenen Herausforderungen für eine ethnographische Feldstudie zum Thema Flüchtlinge und Migranten verbunden. Ethische Grundsätze des Faches¹¹ konnten zu Gunsten von Sicherheitsbedenken für Informanten und Forscherin nicht immer eingehalten werden, ebenso musste der Wunsch nach ausreichendem und gesichertem Datenmaterial oftmals hinter diesen Bedenken zurücktreten. Auch in der späteren Verschriftlichung der Arbeiten im Feld wurde darauf geachtet, Informanten nicht zu gefährden.

Die folgende Schilderung von Vorbereitung und methodischer Durchführung des Feldaufenthalts in Tripolis soll einen Beitrag zur möglichen Vorgehensweise in „schwierigen“, also durch außergewöhnliche Forschungsbedingungen gekennzeichneten Feldern, leisten. Im Stile von Jeffery A. Slukas „*Reflections on Managing Danger in Fieldwork*.“¹² sollen

-
- 10 Robben, Antonius, Nordstrom, Carolyn (1995): *Introduction. The Anthropology and Ethnography of Violence and Sociopolitical Conflict*. In: *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*. Dies. (Hg.) Berkeley, S. 2.
 - 11 Siehe zum Beispiel: Ethical Guidelines for Good Research Practice der Association of Social Anthropologists of the UK and the Commonwealth. Verfügbar über: URL: [www.http://www.theasa.org/downloads/Ethical_-_guidelines.pdf](http://www.theasa.org/downloads/Ethical_-_guidelines.pdf) (10.08.2006). Auch der dtv-Atlas Ethnologie (2005) von Dieter Haller führt abrisshaft in das Thema ein. Dabei geht es vor allem um Transparenz bei den Forschungsarbeiten und in der Textualisierung.
 - 12 Sluka, Jeffrey A. (1995): *Reflections on Managing Danger in Fieldwork. Dangerous Anthropology in Belfast*. In: *Fieldwork under Fire. Contemporary*

dabei auch praktische Hinweise und Erfahrungen weitergegeben werden, da ich bei den Vorarbeiten für meinen eigenen Feldaufenthalt festgestellt habe, dass es nur wenig Literatur gibt, die hierbei hilfreich ist.

3.2.1 Der tastende Weg ins Feld

Feldforschungserfahrungen sind nur selten umfassend planbar, im Feld entwickelt sich eine eigene Forschungsdynamik. Informationsrecherche und Kommunikationsbemühungen, sowie die genaue Einschätzung der Forschungsumstände vor Ort sind bei der Vorbereitung auf Felder, die mit außergewöhnlichen Schwierigkeiten verbunden sind, oftmals besonders mühselig. Dennoch ist gerade hier eine sorgfältige Planung unerlässlich, um Risiken zu minimieren. Die eigene Eitelkeit oder der Ehrgeiz eine „besondere“ Forschung durchführen zu wollen ist bei der Eruierung des Feldes kein guter Ratgeber. Die eigene Sicherheit und die Sicherheit der Informanten müssen im Vordergrund stehen, da die Verantwortung in diesem Kontext über die der traditionellen Feldarbeit noch hinausgeht.¹³

Bei dem Versuch, mir ein Bild der Lage für meine Forschung über die gefundene Literatur hinaus zu machen, stieß ich nach längerer Suche auf einen Doktoranden, der im April 2006 zu einem ähnlichen Thema in Tripolis geforscht hatte und mir viele wertvolle Hinweise für die Durchführung vor Ort geben konnte. Was er von einem Monat Forschungsaufenthalt in Libyen mit einem ähnlichen Interesse an Flüchtlingsfragen berichtete, war allerdings wenig ermutigend: Er hatte sich durch den obligatorischen Reisebegleiter ständig überwacht und gemäßregelt gefühlt. Bei dem Versuch, abseits der Touristenziele Einblicke zu gewinnen, gab es heftige Auseinandersetzungen. Fahrten in die Wüstenstädte seien zudem von weiteren „Geheimdienstmitarbeitern“ mit mehreren Autos begleitet worden. Bei der Ausreise hatte man ihm am Flughafen Tripolis Feldtagebücher zerrissen

Studies of Violence and Survival. Robben, Antonius/Nordstrom, Carolyn (Hg.) Berkley, S. 276-291.

- 13 Robben, Antonius/Nordstrom, Carolyn (1995): *Introduction. The Anthropology and Ethnography of Violence and Sociopolitical Conflict*. In: *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*. Dies. (Hg.) Berkley, S. 4.

und Datenmaterial zerstört. Er machte mich darauf aufmerksam, dass die Reise ihn unter großen psychischen Stress gesetzt habe und er die von mir geplanten drei Monate in Tripolis als zu lang für eine derartige Forschungssituation empfand. Mit diesen Informationen in der Hand entschloss ich mich, den Feldaufenthalt auf einen Monat zu beschränken, mein Forschungsinteresse nicht offen kundzutun und einen ständigen Reisebegleiter um jeden Preis zu vermeiden.

Glücklicherweise gab es noch eine weitere Informantin, die optimistischer klang: Sie hätte auch als alleinreisende Frau in Libyen nie Probleme gehabt. Die Menschen seien bei ihren touristischen Besuchen stets sehr freundlich und hilfsbereit gewesen. Das Land sei durch die enge Überwachung des Gadaffi-Regimes zudem sehr sicher für Reisende. Von offener Geheimdienstarbeit keine Spur. Sie bestärkte mich in meinem Vorhaben, eine an die Wirklichkeit angelehnte Legende für die gesamte Unternehmung zu entwickeln. Offene Fragen, die den Umgang mit Migranten in Libyen betreffen würden, hätten auch nach ihrer Meinung in jedem Fall die Verweigerung des Visums und große Probleme in Libyen nach sich gezogen. Die Legende sollte in der Vorbereitung und vor Ort einheitlich vorgebracht werden und zudem schlüssig sein. Als unverfänglich und nicht zu weit von meinem eigentlichen Forschungsthema entfernt, erschien mir ein vorgebliches Interesse an der heutigen Beziehung Italiens zu seinen ehemaligen Kolonien Eritrea und Libyen. Verbunden allerdings mit einer Vorliebe für die römischen Ruinenstädte in Libyen und andere Touristenattraktionen, da ein Forschungsvisum nicht in Frage kam.

Schon bei der Einreise wurde diese Formulierung verwendet: Für Touristen ist Libyen eigentlich nur über Gruppenreisen zugänglich. Deshalb musste ich für ein individuelles Visum auf eine in Deutschland ansässige, von einem Libyer betriebene Firma zurückgreifen. Der Versuch, eine bei dieser Firma teuer erkaufte persönliche Einladung zu umgehen, führte immer wieder ins Leere oder zurück zu besagtem Unternehmen. Also bezahlte ich die vom Unternehmen verlangten 200 Euro. Auch dort war neben Geld jedoch einige Überzeugungsarbeit notwendig. Um den obligatorischen Reisebegleiter zu umgehen, musste ich letztendlich schriftlich versichern, dass ich Tripolis alleine nicht verlassen würde.

Vor meiner Abreise achtete ich außerdem darauf, dass mein Forschungsthema für die Dauer meines Feldaufenthaltes aus verschiedenen Internetseiten gelöscht wurde. Ich versuchte zudem noch möglichst viele

potentielle Ansprechpartner für meine Forschung zu recherchieren: Das italienische Kulturinstitut und die Adressen vom UNHCR und IOM in Tripolis.¹⁴ Auf meine E-Mails zur Kontaktaufnahme erhielt ich allerdings keine Antwort.

Vor der Abreise war ich durch die unterschiedlichen Eindrücke und Stimmen meiner Informanten hin- und hergerissen zwischen optimistischer Freude auf ein spannendes Feld und Ängsten vor einem unbekannten Restrisiko. Dieser Zustand, der ohne letzte Gewissheit über die tatsächliche Situation auskommen muss, sollte mich auch in Tripolis noch öfter heimsuchen. Über die Einschätzung der Gefahren kann es letztlich keine volle Klarheit geben, was für die jeweilige Gemütslage zählt, ist zumeist der eigene Kopf. Kurz vor Abreise vertauschte ich deshalb die Lektüre der Menschenrechtsberichte mit bunten Reiseführern und kam zu dem Schluss, dass das größte und damit erträgliche Risiko für mich eine Ausweisung aus Libyen sei. Ein Land, das nach einer langen Phase der Isolation seit drei Jahren wieder Anschluss an die Welt und vor allem den Weltmarkt sucht, würde sicher wegen einer Studentin keine weiteren diplomatischen Verwicklungen mit Deutschland riskieren.

Die deutsche Botschaft in Tripolis hatte ich kurz per E-Mail kontaktiert. Sie hatten mir ein günstiges Hotel für meinen Aufenthalt empfohlen, das ich gemeinsam mit einer syrischen Freundin anrief. Sie beriet mich auch, was das Verhalten und die Kleidung einer Alleinreisenden in einem islamischen Land angeht.

Ein Auszug aus dem Feldtagebuch kurz vor Abreise, das ich in diesem Fall schon vor Feldeintritt geführt hatte, liest sich folgendermaßen:

„Das Wechselbad der Gefühle zwischen Angst und Optimismus ist jetzt erstmal in dauerhaften Optimismus umgeschlagen und ich habe eigentlich mit meiner Herangehensweise ein ganz gutes Gefühl [...]. Ich habe die richtige Kleidung eingepackt,

14 UNHCR (*Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen*) und IOM (*International Organisation for Migration*) haben je ein kleines Büro in Tripolis. UNHCR kann die offizielle Flüchtlingsschutz-Mission jedoch nicht erfüllen und hat keinen Zugang zu Abschiebegefängnissen oder anderen Flüchtlings-einrichtungen. IOM ist für die Rückführung freiwilliger Heimkehrer und für Informationsprogramme für Migranten zuständig.

lasse Aufnahmegerät und Laptop zu Hause und habe UNHCR und IOM Adressen und Nummern chiffriert in meinen Kalender geschrieben. Die Adressen der Abschiebegefängnisse habe ich mir gemerkt, das in der El Fatah Street in Tripolis, Gharyam bei Tripolis und einige andere im Lande.“¹⁵

3.2.2 Tripolis – Methode und Dynamik

Trotz der relativ kurzen Aufenthaltszeit in Tripolis vom 05.10.2006 bis 02.11.2006 sollte zu Beginn der Forschung ein ausreichender Zeitraum für eine bessere Einschätzung des Feldes vor Ort und die Eingewöhnung in das fremde Umfeld stehen.

Der Empfang im Hotel war freundlich. Bei den ersten *Wahrnehmungsspaziergängen*, die mich vom zentrumsnahen Hotel in die Altstadt und die weiten Hafenanlagen von Tripolis führten, stellte ich fest, dass meine bloße Anwesenheit im Straßenbild großes Aufsehen erregte: unzählige Blicke, geprägt von einer Mischung aus Neugier und Erstaunen, sollten mich während meines ganzen Aufenthaltes in Tripolis begleiten. Auch wurde schnell klar, dass nur sehr wenige Libyer eine Fremdsprache sprechen und, da ich kaum Arabisch rede, die Verständigung sehr eingeschränkt war. Kurzzeitig kam ich in dieser ersten Phase der Forschung zwar immer wieder mit Menschen in Kontakt, aber ein Anknüpfungspunkt für meine Forschungsfragen war nicht erkennbar. Auch erschien es mir ob des Aufsehens, das meine Anwesenheit auslöste, undenkbar einige der vielen Migranten auf der Straße anzusprechen oder zu befragen. Dazu ein Gedanken aus dem Feldtagebuch:

„Das mit den Wahrnehmungsspaziergängen ist gar nicht so einfach in Libyen – ich muss mich ziemlich überwinden. Das Schwierige ist so zu tun, als hätte ich ein Ziel, ohne ein Ziel zu haben. Sonst werde ich zu oft angesprochen. Nur in den Geschäften kann ich ein wenig verweilen.“¹⁶

15 Feldtagebuch 1, das ich für die Vorbereitungszeit verwendete, am 04.10.2006. In Libyen habe ich ein anderes Feldtagebuch genutzt und das erste zu Hause gelassen.

16 Feldtagebuch 2 am 08.10.2006.

Mein Feldtagebuch diente mir in Libyen als wichtigstes Aufzeichnungsinstrument, da Aufnahmegerät oder Videokamera zum Schutz der Informanten und zur Abmilderung der Hemmungen, überhaupt offen mit mir zu sprechen, zu Hause geblieben waren. Ich organisierte es in verschiedene Sektionen: Ein allgemeiner Teil, wo all meine Beobachtungen und auch reflektierenden Gedanken Eingang fanden. Einige Seiten, die ich Logbuch nannte und die mir halfen, die Tage zu planen und die kurze Zeit optimal zu nutzen. Zudem einen Teil, wo ich erste Annahmen und Hypothesen formulierte und einen letzten Abschnitt, den ich „Regeln“ nannte, der sich speziell mit den gewonnenen Einsichten bezüglich der Vorsichtsmaßnahmen vor Ort beschäftigte. Teilweise chiffrierte ich Informationen und trug das Tagebuch immer bei mir, um mein Material zu schützen. Ich vermied es, mir außerhalb meines Hotelzimmers Notizen zu machen.

Insgesamt war ich nach einigen Tagen recht entmutigt und auch angestrengt von der ungewohnten Aufmerksamkeit, die mir überall zuteil wurde. Glücklicherweise empfand ich das Hotel – in Antagonismus zu meinen Erfahrungen außerhalb – immer als wichtigen Ort der Erholung. Da bis Mitte Oktober die Zeit des Ramadan anhielt, musste ich mich tagsüber auch zum Essen und Trinken auf mein Zimmer zurückziehen. Die Fastenzeit bescherte mir allerdings zu Ende des Ramadan eine Einladung zu einer großen Familienfeier am Stammsitz des Hotelbesitzers und damit Zugang zu einem wichtigen Teil libyscher Familienkultur.

Nachdem ich zunächst keinen Anknüpfungspunkt für meine Forschungsfragen zu finden schien, ging ich am Ende der ersten Woche im Feld in eine Kirche der Stadt zum Gottesdienst. Die teils auf Englisch, teils auf Italienisch gehaltene Messe wurde von der kleinen europäischen Gemeinde in Tripolis gut besucht. Bei einem anschließenden Gespräch erfuhr ich, dass jeden Freitag die viel größere afrikanische Gemeinde zusammenkommt und im Anschluss an den Gottesdienst eine Art Gesundheitsdienst und eine Sozialsprechstunde durchgeführt werden. Diese christliche Gemeinde in Tripolis erwies sich damit als optimaler Ort, um mit Migrantinnen und Migranten in Kontakt zu kommen.

Als der Freitag kam, hatte ich vielfältige Möglichkeiten, mich Afrikanern aus den verschiedensten Ländern, z.B. Nigeria, Sudan, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Sierra Leone etc., vorzustellen. Die Kirche wurde somit zum Ausgangspunkt meiner Kontakte zu Migranten, die zum Teil nach Italien reisen wollten, zum Teil aber auch andere Pläne hatten. Die

Verständigung war diesmal kein Problem, da hier auch untereinander Französisch oder Englisch gesprochen wurde. In den folgenden Wochen befragte ich nach dem „Schneeballprinzip“ Migranten verschiedenster Nationalität. In Begleitung besuchte ich auch einige von ihnen zu Hause in den ummauerten, zumeist sehr ärmlichen Gehöften, den so genannten „Compounds“, die isoliert von den libyschen Wohngebieten liegen. Besonders der Besuch von Taufen oder neugeborenen Babys gaben mir einen willkommenen Grund, Migranten in ihren Wohnungen zu besuchen und einen Einblick in ihre Lebensverhältnisse zu erhalten. Dabei kam zu sehr offenen Gesprächen bezüglich der Gefahren und Unsicherheiten, die das Leben für Migranten in Libyen mit sich bringt. Die Begegnungen hatten zum Teil Interviewcharakter, zum Teil handelte es sich um kürzere oder längere informelle Gespräche, wo auch ich zu den Lebensumständen von Migranten in Italien und Europa befragt wurde. Möglichst kurz darauf fertigte ich Gesprächsprotokolle in meinem Hotelzimmer an.

Mit dem augenscheinlich großen Gefälle zwischen mir und meinen Gesprächspartnern unter den Migranten, was die soziale Stellung in Libyen und die allgemeine Lebenssituation anging, war nicht immer leicht umzugehen: „[...] Machtverhältnisse in Zusammenhang mit den politischen Verhältnissen zwischen den Herkunftsländern [...], sowie kulturelle Identität, Geschlecht, Alter, Klasse, Bildung und finanzielle Ressourcen [...]“¹⁷ bestimmen die gegenseitige Wahrnehmung und damit die Feldforschungsbeziehungen. Durch die prekäre Lebenslage fast aller meiner Gesprächspartner unter den Migranten, wurde ich immer wieder zum Ziel von Wünschen und Hoffnungen, denen ich nicht gerecht werden konnte. Ich versuchte bezüglich meiner Person und meiner Absichten möglichst offen zu sein und betonte, dass ich Studentin sei, und nicht über die Ressourcen verfügte, etwas an ihrer Situation zu ändern. Trotz der allerorts freundlichen Begegnungen und einem möglichen Erkenntnisgewinn durch weitere Interviews, beschränkte ich mich auf einmalige Besuche. Die Erwartungen meiner Gesprächspartner und eine eventuelle Aufmerksamkeit durch die Behörden wollte ich damit gering halten.

17 Schlehe, Judith (2003): *Formen qualitativer ethnographischer Interviews*. In: *Methoden und Techniken der Feldforschung*. Beer, Bettina (Hg.) Berlin, S. 89.

Da es für meine Forschung in Libyen nicht möglich war, mit Ämtern und anderen staatlichen Institutionen zu sprechen, musste ich meinen polyphonen Forschungsansatz gleich zu Beginn meiner Feldstudien einschränken. Neben Migranten befragte ich einige Libyer zu ihrer Wahrnehmung der Mittelmeergrenze und ihrer Meinung zu den in Libyen lebenden Migranten. Außerdem war der Leiter des IOM in Libyen bereit zu einem Interview. Nachdem mein Erscheinen im Büro des UNHCR bei den Mitarbeitern großes Erstaunen ausgelöst hatte und mir kein Gespräch gewährt wurde, ließ ich die Bemühungen, mit weiteren öffentlichen Stellen zu reden, ruhen und konzentrierte mich auf den direkten Kontakt zu Migranten. Zwischen meinen Feldstudien erkundete ich immer wieder touristische Ziele, um meinem Tourismusvisum gerecht zu werden und ein eventuelles Interesse an meinen Aktivitäten zu zerstreuen.

Immer wieder gab es während meines Aufenthaltes Phasen, in denen ich abends recht beunruhigt in meinem Hotelzimmer saß und mich fragte, ob ich zu weit gegangen sei. Die Besuche in den „Compounds“ hatten immer recht große Aufmerksamkeit bei den Migranten ausgelöst, außerdem wurde ich eines Abends auf einem Marktgelände von einem Herren in Zivil gefragt, warum ich Fotos mache, das sei hier verboten, dazu müsse ich erst die Erlaubnis des Sicherheitsdienstes, also ihm, einholen. Auch war klar, dass alle Aktivitäten rund um die von mir besuchte Kirche in Tripolis genau kontrolliert wurden. Zudem hatte ein Bekannter erwähnt, dass in jeder libyschen Großfamilie mindestens ein oder zwei Geheimdienstmitarbeiter zu finden seien, die Überwachungsdichte also sehr hoch sei. Besonders zum Ende meines Aufenthalts hin spürte ich, dass die psychische Belastung, auch bedingt durch die Einblicke in die schwierigen Lebensverhältnisse der Migranten, wuchs. Ich wurde schreckhaft und der Verkehr in Tripolis, der zum Teil ohne für mich erkennbare Regeln ablief, stresste mich immer mehr. In dieser Zeit der starken „gefühlten Überwachung“ versuchte ich mich abends durch leichte Fernsehunterhaltung abzulenken. Auch längere Telefongespräche mit Familie und Freunden waren hilfreich, Äußerungen zu meinen Ängsten oder Forschungserfahrungen vermied ich allerdings. Nach knapp einem Monat in Libyen war ich froh, bald nach Hause zu fliegen.

Als letzte Hürde empfand ich die Sicherheitskontrollen am Flughafen, nachdem der Doktorand, der Libyen vor mir besucht hatte, so schlechte Erfahrungen dort gemacht hatte. Mein Feldtagebuch steckte ich zwischen

libysche Souvenirs und Reiseführer. Der letzte, etwas zynisch wirkende Eintrag in meinem Feldtagebuch, den ich im Flugzeug verfasste, liest sich folgendermaßen:

„[...] Der Flughafen war entspannt. Ich habe wohl einfach die richtige Hautfarbe und die richtige Nationalität, um von allen nett durchgewinkt zu werden. [...]“¹⁸

Nach meiner Rückkehr musste ich weiterhin sorgfältigen abwägen: Die schriftliche Aufarbeitung der Feldarbeit verlangte Sensibilität im Umgang mit dem Datenmaterial. Auch habe ich in der Arbeit alle Namen von Informanten geändert, auch derjenigen die nicht Libyen betreffen. Abschließend lässt sich sagen, dass mein vorsichtiges Verhalten sich insofern bewährt hat, als dass weder meine Informanten noch ich nach der Forschung Schwierigkeiten bekommen haben. Der Gedanke, dass eventuell mehr Interviews aufgezeichnet oder mehr Gespräche mit offiziellen Stellen hätten geführt werden können, lässt sich nicht überprüfen. Die Frage, die aufkommen mag, ob eine Forschung unter diesen Umständen überhaupt Sinn macht, kann ich für meine Forschung wie folgt beantworten: Sicherlich kann sich eine wissenschaftliche Arbeit nicht allein auf ein solch dünnes Datenmaterial stützen. Da es sich im Falle der vorliegenden Arbeit jedoch nur um einen von drei Forschungsorten handelt, konnte der Feldaufenthalt in Tripolis bereichernde Eindrücke gewähren. Letztlich konnte ich, wie sich in der folgenden Ethnographie zeigt, durch den kurzen Aufenthalt in Tripolis Erkenntnisse gewinnen und Verknüpfungen erkennen, die nur vor Ort erfahrbar waren. Der Versuchung, aus den einzelnen „Puzzleteilen“, die vor Ort gesammelt wurden, ein vollständiges Bild machen zu wollen, sollte jedoch unbedingt widerstanden werden. Es müssen vielmehr eine Überbewertung der Forschungsergebnisse vermieden und zum Teil unbefriedigende Ergebnisse hingenommen werden.

18 Feldtagebuch 2 am 02.11.2006.

3.3 ITALIEN – VIELFÄLTIGE AKTEURE, UNTERSCHIEDLICHE METHODEN

Im Gegensatz zur Feldforschung in Libyen gab es auf Sizilien keine Einstiegsprobleme in mein Forschungsfeld oder Schwierigkeiten in der Kontaktaufnahme zu den mannigfaltigen Akteuren rund um den süditalienischen Grenzraum. Im April 2006 hatte ich gemeinsam mit Judith Gleitze einen Bericht zur Situation der Flüchtlinge in Süditalien¹⁹ für die Organisation Pro Asyl verfasst, der auch mit der Befragung von Migranten, Anwälten, Verantwortlichen von Flüchtlingseinrichtungen und Anderen einherging. Auf diese Kontakte konnte ich nun wieder zurückgreifen und schnell waren nach meiner Ankunft am 1. April 2007 erste Interviewtermine festgelegt. Auch die aus vorherigen Forschungen herrührende Vertrautheit mit der italienischen Sprache und Süditalien als Forschungsfeld²⁰ kürzten die Eingewöhnungsphase in das Feld wesentlich ab.

Mein Forschungsinteresse war in Sizilien zunächst recht breit angelegt. Neben einem Einblick in die Verhältnisse auf See ging es mir darum, die geschlossenen Haftzentren vor Ort, die auch eine große Rolle im Asylverfahren spielen und die allgemeine Situation der Bootsmigranten nach ihrer Ankunft auszuleuchten. Bezüglich meiner Forschungsfragen, welche die Rolle des Grenzraums für den gesamteuropäischen Flüchtlingsschutz und das Zusammenspiel der lokalen, nationalen und EU-Akteure betreffen, war es mir zudem wichtig zu untersuchen, inwieweit die Asylrichtlinien der EU (siehe Kapitel 2) im süditalienischen Grenzraum umgesetzt oder auch interpretiert, modifiziert oder ignoriert werden.

Mein Feldtagebuch unterteilte ich auch in Süditalien in unterschiedliche Sektionen. Neben dem wie schon in Libyen geführten „Logbuch“, der den organisatorischen Teil samt Kontakte und Telefonnummern aller Befragten

19 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt/Main. Im Original wurde der Bericht unter dem Pseudonym „Alice Schultz“ von Pro Asyl veröffentlicht, da ich vor meiner Reise nach Libyen Bedenken hatte, kritische Berichte mit meinem Namen u. a. im Internet zu veröffentlichen.

20 Siehe vor allem: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

beinhaltete, schrieb ich im Hauptteil des Tagebuches alle Geschehnisse, Beobachtungen und Gedanken zum Feld nieder. Im hinteren Teil des Tagebuchs hielt ich erste theoretische Gedanken fest und legte eine Liste des gesammelten Datenmaterials, also vor allem meiner Interviews, an. Ein zweites Notizbuch führte ich für alle Interviews. In diesem Buch entwarf ich den Fragekatalog für die einzelnen Interviews und machte mir während der Gespräche Aufzeichnungen.

Waren erste Interviewtermine auch rasch festgelegt, so zeigte sich dennoch bald, dass zentrale Orte des „Grenzraums Sizilien“ sich als unzugänglich erwiesen. So zum Beispiel die für Asylsuchende im palermitanischen Raum zuständige Abteilung für Immigration (*ufficio immigrazione*) der Quästur (*Questura*) von Palermo. Trotz unzähliger Anrufe, Emails und einem persönlichen Vorsprechen in der *Questura* wurde es mir nicht ermöglicht, mit den für die Asylverfahren verantwortlichen Beamten Gespräche zu führen. Auch meine mit einem Begleitbrief der Universität Leipzig²¹ versehene offizielle Anfrage bei der zuständigen Präfektur von Caltanissetta, Zugang zum Haftzentrum von Caltanissetta zu erhalten, wurde abgelehnt. Damit zeigte sich fünf Jahre nach meiner Forschung in Apulien und Turin, wo ich drei verschiedene Aufnahme- und Haftzentren für Migranten zum Teil sogar mehrmals besucht hatte²², dass der Zugang in italienische Haftzentren für Außenstehende wie Journalisten und Forscher inzwischen wesentlich erschwert wurde. Da bis auf den Direktor des Zentrums auf Lampedusa auch kein Mitarbeiter der verwaltenden Organisationen der Zentren mit mir sprechen wollte, blieb mir in Sizilien nur eine Annäherung an das Thema „Haftzentren“ über Anwälte und andere, die Zugang zu den Zentren haben. Eine Fahrt nach Crotone in der Region Kalabrien, wo das

21 Der Brief war mir auch in anderen Situationen nützlich. Aufgesetzt von Professorin Monika Wohlrab-Sahr erhielt er die Bitte, mich bei meinem Forschungsvorhaben zur europäischen Flüchtlingspolitik zu unterstützen. Meine institutionelle Anbindung an die Universität Leipzig und das DFG-Graduiertenkolleg „Bruchzonen der Globalisierung“ wurden vorgestellt. Das offizielle Briefpapier der Universität schien immer wieder Eindruck bei Interviewanfragen zu machen.

22 Siehe Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

größte Haftzentrum für Migranten in Europa liegt, machte es mir über einen Kontakt zu einem Anwalt auch möglich, die für das Haftzentrum und die dort festgehaltenen Asylsuchenden verantwortliche Polizeifunktionärin und stellvertretende Leiterin des *ufficio immigrazione* zu interviewen.

Zu der Lage auf See kam ich hingegen über formelle Interviewfragen per Email oder Telefon gut in Kontakt mit verschiedenen Kommandeuren der Küstenwache (*Guardia Costiera*), dem Admiral für das gesamte Gebiet Westsizilien der Küstenwache und einem Fischer, der nach der Rettung von Migranten als Menschenschmuggler angeklagt wurde. Auch konnte ich einige Prozesstage im Justizpalast von Agrigento zum Fall der Cap Anamur besuchen und mit Aktivisten und Anwälten, die den Fall begleiten, Interviews führen (siehe Kapitel 7). Mit Migranten hatte ich mehrere ausführliche Gespräche. Es erwies sich allerdings schon bald, dass die Seereise selbst für sie alle ein traumatisches Erlebnis darstellte, über das sie nur ungern mit einer Fremden wie mir reden wollten.

Wurden mir Interviews zugesagt, so konnte ich in fast allen Fällen die Gespräche aufzeichnen. Für alle Interviews bereitete ich einen Fragenkatalog vor, den ich dann allerdings nicht in einer festgelegten Reihenfolge „abarbeitete“. Ich legte hingegen Wert darauf, dass sich die Interviewgespräche möglichst frei entwickeln konnten. Da es sich bei meinem Forschungsort, dem Grenzraum zwischen Libyen und Italien, wie schon erwähnt um einen diffusen Raum und eine Vielzahl von Einrichtungen und Institutionen handelt, die schwer zugänglich sind, waren die Interviews und informellere Formen des Gesprächs mit beteiligten Akteuren mein wichtigstes Forschungswerkzeug. Im Zeitraum von Anfang April bis Ende Juni 2007 habe ich 41 Interviews geführt, von denen ich 34 aufgezeichnet habe. Bei der Auswahl der Gesprächspartner ging es mir, wie in der Einleitung beschrieben, um eine Triangulation der Perspektiven auf das Phänomen der Seemigration und auch darum, Mikro- und Makroebene zu verbinden. So war es zum Beispiel hilfreich mit dem verantwortlichen Admiral der Küstenwache, jedoch auch mit einzelnen Kommandeuren in Küstenorten, die regelmäßig mit Bootsmigranten befasst sind, zu sprechen. Neben dem Versuch, somit die Komplexität des Themas besser fassen zu können, sollte so auch der Gefahr einer zu einseitigen und parteiischen Sichtweise entgegengetreten werden.

Teilnehmende Beobachtungen spielten vor allem auf Lampedusa und meiner Küstenreise eine Rolle, jedoch war diese auch hier nur punktuell

möglich und es war eher einem Zufall geschuldet, dass ich zwei Anlandungen von Migranten persönlich beiwohnen konnte (Kapitel 9). Die Prozessbeobachtung des Falls der Cap Anamur in Agrigent stellte neben Interviews und *teilnehmender Beobachtung* eine wichtige Ergänzung für einen Teil meiner Forschung dar. An den drei Prozesstagen, denen ich dem Prozess beiwohnen konnte, wurden der Fall der Cap Anamur und seine Bedeutung für die Seerettung von Bootsmigranten für mich wesentlich greifbarer. Auch hatte ich vor und nach dem Prozess die Möglichkeit, neue Kontakte zu knüpfen und zahlreiche Gespräche bezüglich des Falles und der Situation auf See zu führen.

3.3.1 Reisen außerhalb von Palermo

Vom 3. bis 6. Mai fuhr ich nach Crotone, der kleinen Stadt in Kalabrien, die Sitz des größten Haftzentrums für Migranten innerhalb der EU ist. Hier konnte ich auf wertvolle Kontakte vom Jahr zuvor zurückgreifen und der Anwalt Franco Giancipoli, der Rechtsberatung für Asylsuchende im Haftzentrum von Crotone anbietet, machte es auch möglich, dass ich mit der stellvertretenden Leiterin des *ufficio immigrazione* ein längeres Interview führen konnte. Neben weiteren Anwälten konnte ich hier auch Interviews mit mehreren Migranten durchführen, die ebenfalls über den Anwalt Giancipoli vermittelt wurden.

Eine Küstenreise entlang einiger Orte, die besonders von Anlandungen betroffen sind, führte mich vom 20. bis zum 24. Mai in die an der südlichen Westküste gelegenen Kleinstädte Pozzallo, Porto Palo und Cassibile. Nach einem Interview mit dem Kommandanten der Küstenwache von Pozzallo, ermöglichte dieser mir eine Fahrt auf einem Schiff der Küstenwache. Das abendliche Treffen mit einem Stadtrat von Pozzallo, der für die Versorgung der Anlandungen durch den Zivilschutz (*protezione civile*) verantwortlich ist, wurde von einem Anruf unterbrochen, der eine Anlandung eines Migrantenbootes ankündigte. Als Begleitung des Stadtrats konnte ich an dieser Anlandung im Hafen von Pozzallo teilnehmen (Kapitel 9). Weitere Interviews mit einem Fischer in Porto Palo, der nach Rettung von Migranten wegen Menschen schmuggels angeklagt wurde und mit Anwälten und Migranten verließen mir wichtige Einblicke in die Situation auf See und die unmittelbare Anlandungssituation. Abschließend besuchte ich ein in den

Feldern von Cassibile gelegenes Haftzentrum für Migranten, der Zugang war jedoch auch hier unmöglich.

Vom 30. Mai bis zum 6. Juni hielt ich mich auf der zwischen Libyen, Tunesien und Italien gelegenen Insel Lampedusa auf. Hier landete in den letzten Jahren ein Hauptteil der Migranten an, die von Libyen aus Süditalien erreichen möchten (siehe Kapitel 1). Auf der nur 20 km² großen Insel, auf der Militär und Organisationen zur Versorgung der anlandenden Migranten sehr präsent sind, boten sich mir vielfältige Möglichkeiten zu Interviews und informellen Gesprächen bezüglich Seemigration und der Situation auf der Insel. Auch hier hatte ich die Möglichkeit, eine Anlandung persönlich mitzuerleben, diesmal als Begleitung des Kommandanten der örtlichen Küstenwache. Ein Besuch des Haftzentrums blieb mir allerdings auch hier verwehrt.

Die letzten Tage meines Feldaufenthalts in Italien verbrachte ich vom 18. bis zum 26. Juni in Rom und Neapel. Ich nutze in Rom die Gelegenheit, die Einsatzzentrale für Seerettung der Küstenwache I.M.R.C.C. (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre/Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto*) zu besuchen, mit Mitarbeitern des UNHCR zu sprechen und der Verleihung eines Preises des UNHCR für die Seerettung von Migranten beizuwohnen (*PerMare, al coraggio di chi salva vite umane*). In Neapel besuchte ich den Anwalt der wegen Menschenschmuggels angeklagten Deutschen im Fall Cap Anamur (siehe Kapitel 7).

Insgesamt war ich mit meinen Forschungsergebnissen in Italien zufrieden. Zwar stieß ich immer wieder auf verschlossene Türen und unzugängliche Forschungsräume, andererseits taten sich unverhoffte Zugänge auch zu sensiblen Informationen auf. Exemplarische und zum Teil fragmentierte Forschungsdaten schienen sich vor allem gegen Ende meiner Forschung zu einem immer genaueren Bild des Grenzraums und den Geschehnissen auf See zu verdichten.

3.4 MALTA – ETHNOLOGISCHE FORSCHUNG IM „INSELLABOR“

Im Gegensatz zu Palermo, wo ich eine eigene Wohnung mieten konnte, bot sich auf Malta die Unterbringung in einer Gastfamilie für meine Forschung von Mitte September bis Mitte Oktober 2007 an. Schon in den ersten Ge-

sprächen mit meinen Gasteltern kurz nach meiner Ankunft, denen ich vom Zweck meines Aufenthaltes erzählte, wurde deutlich wie omnipräsent und auch sensibel das Thema „Seemigration“ auf Malta ist. Mein politisch interessierter Gastvater sagte, dass es auf der politischen Agenda ganz oben stehe und für alle Insulaner eine große Rolle spiele. Meine Gastfamilie bot mir somit auf Malta auch erste Möglichkeiten maltesische Stimmen zum Thema einzufangen.

Die Insel Malta, die mit 400.000 Einwohnern der kleinste Staat der Europäischen Union ist, bot für meine Forschung gute Bedingungen. Kommandeure der Marine der *Armed Forces of Malta* (AFM), die ich schon vor meinem Aufenthalt kontaktiert hatte, gaben mir Interviews und halfen bei weiteren Kontakten. Da die Streitkräfte der Insel gemäß der Einwohnerzahl klein sind, konnte ich dabei vor allem mit Personen sprechen, die in der Hierarchie der Armee weit oben stehen und dementsprechend viel Verantwortung tragen. Ähnliches galt auch für meine Gespräche im Innenministerium, wo ich direkt mit Abteilungsleitern und dem Sprecher des Ministers in Kontakt treten konnte. Da ich auf Malta als meiner dritten und letzten Forschungsstation schon recht genau wusste, was genau mir für meine Forschung wichtig erschien, konnte ich den Monat auf der Insel optimal nutzen. Auch die geringe Größe der Insel kam meinem Forschungsvorhaben zu Gute, da die Anfahrtswege meist recht kurz waren und ich auch mehrere Termine auf einen Tag legen konnte.

Als Hauptwerkzeug dienten mir auf Malta wiederum leitfadengestützte Interviews, die ich ähnlich wie in Italien mit unterschiedlichsten Akteuren führte. Neben den Kommandeuren der AFM, die auch in den Frontex-Einsatz Nautilus eingebunden waren, konnte ich zur Situation auf See mit verschiedenen Fischern sprechen, die zum Teil sehr unterschiedlich Positionen vertraten und verschiedene Erfahrungen mit der Rettung von Migranten gemacht hatten. Ein Gespräch mit dem Leiter des *International Maritime Law Institute* (IMLI) brachte interessante Einsichten in die Komplexität des internationalen Seerechts. Verschiedene Migranten und Migrantinnen auf Malta, mit einigen hatte ich über den ganzen Zeitraum mehrmals Kontakt, halfen mir mit ihrer großen Offenheit bezüglich ihrer Situation auf Malta weiter. Auch Mitarbeiter der Regierung und von NGOs, die mit der Versorgung der Migranten auf Malta befasst sind, Journalisten verschiedener Zeitungen und der libysche Botschafter auf Malta standen mir für ein Gespräch zur Verfügung. Insgesamt konnte ich 22 Interviews führen, davon

18 aufzeichnen. Dazu kam eine große Zahl von informellen Gesprächen zum auf der Insel allgegenwärtigen Thema Bootsmigranten.

Ähnlich wie auf Sizilien war es mir nicht möglich, die geschlossenen Haftzentren auf Malta zu besuchen. „Don’t even think about it“ antwortete mir der Sprecher des Innenministeriums auf meine vorsichtige Anfrage. Eine Vorstellung über die Verhältnisse innerhalb dieser Zentren bekam ich durch die mir bekannten Migrantinnen und Migranten und wiederum durch Akteure, die regelmäßig Zugang zu den Zentren hatten, vor allem dem Direktor des UNHCR Malta und dem Direktor des Jesuitenflüchtlingsdienstes (JRS) Malta. Auch war es möglich ein Interview mit dem leitenden Offizier des *Detention Service*, der für die geschlossenen Haftzentren für Migranten verantwortlich ist, zu führen.

Die sogenannten *open centre*, die maltesische Bootsmigranten nach ihrer Haftzeit beziehen, konnte ich nach einem Gespräch mit der zuständigen Behörde OIWAS (*Organisation for the Integration and Welfare of Asylum Seekers*) besuchen. Durch die Bekanntschaft mit dort wohnenden Migranten konnte ich auch einige Zeit dort verbringen und somit einen Eindruck vor allem von der Zeltstadt *Hal Far* gewinnen.

Insgesamt bewährte sich auch auf Malta der mehrdimensionale, polyphone Forschungsansatz. Nur so schien es mir auch hier möglich, dem komplexen Forschungsfeld mit seinen unterschiedlichen Akteuren und Interessen gerecht zu werden. In der folgenden Ethnographie der Seegrenze habe ich auf der Ebene meiner schriftlichen Arbeit versucht, das im Feld unabhängig voneinander erhobene Wissen aufeinander zu beziehen und so Zusammenhänge sichtbar zu machen, die bei einer allein auf der Makro- oder der Mikroebene ansetzenden Forschung verloren gehen. Daneben war es mir auch wichtig, Menschen und deren Aktivitäten zu vernetzen, die ich durch meine Forschung in unterschiedlichen Ländern, Orten und Milieus kennen lernen konnte.

4. Libyen – Malta – Italien: drei Länder, drei Wege

Im Folgenden, den empirischen Teil meiner Arbeit einleitenden Kapitel, wird die rechtliche und politische Situation von Migranten und Flüchtlingen in Libyen, Malta und Italien vorgestellt. Hier werden die Informationen vermittelt, die als Hintergrundwissen zu den einzelnen Ländern für ein besseres Verständnis des empirischen Teils meiner Arbeit notwendig sind. Auch die in den Ländern vorherrschenden Diskurse und Stimmungen in Bezug auf Migranten und Flüchtlinge werden thematisiert, da sie, wie sich in meiner Forschung zeigte, einen entscheidenden Einfluss auf die Lage der Migranten im Grenzraum und auf See haben. Nach der Abfolge meiner Feldforschungen werde ich im ersten Abschnitt auf Libyen eingehen und an dieser Stelle auch die libysch-italienische und die europäische Kooperationspolitik ansprechen. In den weiteren Abschnitten werde ich die Umstände für Migranten und Flüchtlingen in Italien und Malta schildern. Abschließend steht ein kurzer Vergleich der beiden europäischen Länder im Umgang mit dem Phänomen der Seemigration, der einen Ausblick auf die empirischen Kapitel 5 bis 9 darstellt.

4.1 LIBYEN UND DIE TRANSITMIGRATION NACH EUROPA

In diesem Abschnitt werden die politischen und rechtlichen Konditionen für das Leben von Migranten und Flüchtlinge in Libyen dargestellt. Es wird gefragt, inwieweit sich Libyen zu einem Transitland für Bootsmigranten

auf dem Mittelmeer entwickelt hat. Der Abschnitt zeigt, dass es in Libyen kein Asylsystem gibt. Dennoch arbeiten Italien und die EU im Migrationsbereich mit dem nordafrikanischen Land zusammen. Einige Aspekte und Stationen dieser Kooperationspolitik werden vorgestellt und analysiert.

4.1.1 Ziel- oder Transitland für Migranten?

Mit Entdeckung der Ölvorkommen in der libyschen Wüste Anfang der 1960er Jahre entwickelte sich in Libyen ein gesteigerter Bedarf an Arbeitskräften, der über Jahrzehnte mit groß angelegten Gastarbeiterprogrammen gedeckt wurde. Neben Arbeitern aus Niger, Tschad und Sudan, waren es in den 1970er und 1980er Jahren vor allem Menschen aus Tunesien und den palästinensischen Gebieten, die in der libyschen Landwirtschaft oder auf den Ölfeldern in der Wüste beschäftigt wurden.

Die verhaltenen Reaktionen der Regierungen der arabischen Länder auf die zunehmende Isolation des Landes seit den 1993 beschlossenen UN-Sanktionen führten dazu, dass das Gaddafi-Regime in den 1990er Jahren eine panafrikanische Politik forcierte, die eine Öffnung für Arbeitsmigranten aus dem Raum südlich der Sahara einschloss. Neben entsprechenden Zeitungsannoncen und bilateralen Verträgen mit Ländern wie Sudan und Tschad lockte Gaddafi noch im September 1999 auf einem außerordentlichen Treffen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) afrikanische Arbeitsmigranten mit einer *open door-policy*, welche die Einreise nach Libyen ohne Visum und einen bevorzugten Zugang zum Arbeitsmarkt vorsah.¹ Als eine Zäsur in der panafrikanisch geprägten libyschen Migrationspolitik, die sowohl im Bewusstsein der Migranten fest verankert zu sein scheint, als auch die libysche Politik gegenüber afrikanischen Arbeitern maßgeblich beeinflusst hat, lassen sich die Ereignisse vom September und Oktober 2000 interpretieren. Ausgehend von der kleinen Stadt Zawiyya wurden in fremdenfeindlich motivierten Übergriffen auf Wohnstätten bis zu 500 Migranten getötet.² Die Botschaft von Niger, in der hunderte Migran-

1 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 14.

2 At least 500 Nigerians Reported Dead in Libya. PANA news agency vom 08.10.2006.

ten Zuflucht gesucht hatten, wurde niedergebrannt. Im Zuge der Ereignisse beschloss der Allgemeine Volkskongress eine Einstellung der *open door-policy*. Die Sicherheitsbehörden wurden angewiesen, verstärkt Abschiebungen und Verhaftungen unter Migranten ohne Aufenthaltstitel durchzuführen.³

Nachdem Libyen wegen einer restriktiveren Politik zunehmend an Attraktivität verlor, begannen um das Jahr 2000 die ersten Migranten die libysche Mittelmeerküste als Tor nach Europa zu nutzen. Die Küsten aller übrigen maghrebinischen Länder fungierten zu diesem Zeitpunkt schon länger als Ausgangspunkt für Seereisen von Bootsmigranten nach Europa. Als letztes Land Nordafrikas war jetzt auch Libyen, das bisher wegen seines relativen Reichtums nicht als Auswanderungsland galt, neben einem Zielland für Migranten zu einem Transitland geworden. In den letzten Jahren hat sich Libyen neben den verschiedenen irregulären Migrationsrouten, die über Spanien und die Kanarischen Inseln nach Europa führen, sogar zum wichtigsten Transitland Afrikas nach Europa entwickelt.⁴ Dies hat verschiedene Gründe. Neben der geographischen Lage sind zum einen die wirtschaftlichen und politischen *Push-Faktoren*, die fast den gesamten Kontinent betreffen, zu nennen. Eine Einschätzung der verschiedenen Flucht- und Migrationsmotive der Migranten, die sich von Afrika aus Richtung Europa auf den Weg machen, kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Mit einem Hinweis auf die Vielfalt der Nationalitäten der Migranten auch aus Krisen- und Kriegsgebieten, die in Libyen anzutreffen sind, kann jedoch die Annahme als gesichert gelten, dass sich gemäß dem Sprachgebrauch der Vereinten Nationen sowohl Arbeitsmigranten als auch Flüchtlinge unter ihnen finden (siehe auch Kapitel 2 für eine kritische Diskussion des Flüchtlingsbegriffs). Seit der Verschärfung der libyschen Einreisebestimmungen reisen sie, bis auf Migranten aus anderen arabischen Ländern, fast alle undokumentiert.

3 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 18.

4 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticio, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Rom, S. 179-180.

Neben *Push-Faktoren* spielen die für ein afrikanisches Land außergewöhnlichen *Pull-Faktoren* Libyens eine Rolle. Dies sind der schon ange-deutete relative Reichtum des Landes und die bis vor kurzem betriebene *open-door-policy* für Gastarbeiter. Weiter trägt zur Popularität der „liby-schen Route“ nach Europa bei, dass stark frequentierte Migrationsrouten im Mittelmeerraum in den letzten Jahren auf Betreiben Italiens durch bilaterale Verträge und grenzpolitische Kooperationen „stillgelegt“ wurden. Nach dem in den Jahren 2002 und 2003 noch tausende Migranten über Ägypten und Tunesien inoffiziell nach Italien reisten, haben die Zusammenarbeit und bilaterale Verträge, die auch eine bevorzugte Quote für Saisonarbeitnehmer in der italienischen Wirtschaft aus diesen Ländern vorsehen, die aktuellen Anlandungszahlen aus Ägypten und Tunesien stark sinken lassen (siehe unten). Libyen unterscheidet sich entscheidend von den anderen Ländern Nordafrikas als reines Transitland, das nicht auch Herkunftsland ist: Politischer Druck über Quotenregelungen oder andere Anreize finanzieller Art greifen auf Grund der relativ guten ökonomischen Situation wesentlich weniger als in den Nachbarländern. Zudem handelt es sich bei Libyen „um das einzige nordafrikanische Land, das nicht fest in das direkte Einflussgebiet des Westens integriert ist.“⁵

Heute liegt die Zahl der offiziell in Libyen lebenden Migranten bei etwa 600.000, während die Zahl derer, die sich inoffiziell im Land aufhalten, auf 750.000 bis 1,2 Millionen Menschen geschätzt wird.⁶ Libysche Institutionen gehen davon aus, dass jedes Jahr zwischen 75.000 und 100.000 irreguläre Migranten nach Libyen gelangen.⁷ Der noch vor kurzem forcierte Zuzug von Menschen aus den Subsahara-Ländern wird inzwischen von der Regierung als wachsende Bedrohung „with a dimension of a national

5 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticio, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Rom, S. 184. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

6 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 4.

7 Ebd. S. 28.

crisis“⁸ beschrieben. Diese veränderte Wahrnehmung hat in den letzten Jahren, zunehmend zu strengeren Migrationsgesetzen und Versuchen geführt, die Grenzen Libyens militärisch zu sichern. Die dabei wichtige Rolle der wachsenden Kooperation mit Italien und der EU unterstreicht *Human Rights Watch* im Kontext der sich in Libyen immer weiter verschärfenden Maßnahmen gegen irreguläre Migration und irreguläre Migranten: „[...] Libya’s relations with Europe improved, especially when the U.N. lifted sanctions in September 2003. European governments, in particular Italy, began pressuring Libya to better control the outflow of migrants from its shores [...].“⁹ In welcher Weise diese besseren Kontrollen in Libyen umgesetzt werden und sich auf die Situation und den Schutz von Migranten und Flüchtlingen auswirken, war Gegenstand meiner Forschung in Libyen und wird im anschließenden Kapitel thematisiert.

4.1.2 Aufenthaltsgesetze für Migranten

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Migranten haben sich in wenigen Jahren von einer *open door-policy* zu restriktiveren Regelungen gewandelt. In Gesetz Nr.6 (1987) werden Einreise-, Aufenthalts- und Ausreisebedingungen für nicht-libysche Staatsangehörige festgelegt. Die irreguläre Einreise und der irreguläre Aufenthalt von Migranten wurde mit Gesetz Nr. 2 (2004) unter schärfere Strafe gestellt.¹⁰ Auch wenn Umsetzungsregelungen in Gesetz Nr. 6 nicht weiter ausgeführt werden, so sehen die offiziellen Regelungen wohl folgendes vor: Um legal im Land arbeiten zu können, müssen Migranten belegen, dass kein Libyer die für den Aufenthaltstitel in Frage kommende Arbeit ausführen könnte. Ein Vertrag mit dem Arbeitgeber muss vorgewiesen und eine Registrierung im Finanzamt vorgenommen werden. Ein Gesundheitszeugnis muss nachweisen, dass der Migrant frei ist von ansteckenden Krankheiten, HIV/Aids eingeschlossen. Werden diese Bedingungen erfüllt, wird eine „Grüne Karte“ ausgestellt, die jährlich erneuert werden muss. Kann der Migrant hingegen keine Arbeit vorweisen,

8 Ebd.

9 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 19.

10 Ebd. S. 80.

ist es möglich, für drei Monate eine „Rote Karte“ zu erhalten, mit der legal Arbeit gesucht werden kann. Inhaber von „Roten“ oder „Grünen Karten“ sollten damit von Maßnahmen wie Abschiebung ausgenommen sein.¹¹

4.1.3 Flüchtlingsschutz in Libyen

Bezüglich der Rechte von Flüchtlingen als besonders schutzbedürftige Gruppe unter den Migranten, gibt es in Artikel 11 der Libyschen Verfassung von 1969 das Verbot, politische Flüchtlinge auszuweisen. Zudem wird in Gesetz Nr. 20, Artikel 21 festgehalten: „The Great Jamahiriayah (Libya) is a refuge for the oppressed and strugglers for freedom. It is impermissible to hand over refugees under protection to any party.“¹² Über nationales Recht hinaus hat Libyen sich zudem in internationalen Abkommen zu dem Schutz von Flüchtlingen verpflichtet. Libyen hat die Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) unterzeichnet, deren Definition des Flüchtlingsbegriffs über die GFK-Definition hinausgeht und die ein *Non-Refoulement*-Gebot aufweist.¹³

Im Gegensatz zu diesen Verweisen auf den besonderen Schutz von Flüchtlingen im libyschen Recht wird keine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten getroffen. Libyen hat als einziges nordafrikanisches Land die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) nicht unterzeichnet und verfügt über kein Asylsystem. Vor dem libyschen Recht werden de facto alle Migranten als „Wirtschaftsmigranten“ wahrgenommen:¹⁴ „We do not have political refugees. [...] The problem is Africans who came in the framework of illegal immigration.“, so Sa’id Eribi Hafiana, Ministerialdirektor im Außenministerium im Gespräch mit Human Rights Watch.¹⁵ Ein hoher Beamter des Außenministeriums argumentiert,

11 Ebd. S. 81.

12 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 19.

13 Ebd.

14 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 41.

15 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 15.

dass bei Einführung eines Asylsystems in Libyen Asylsuchende „like a plague of locusts“¹⁶ in das Land kommen würden. Trotz der fehlenden rechtlichen und politischen Voraussetzungen für ihren Schutz sind viele Migranten in Libyen als Flüchtlinge zu bezeichnen. Dies zeigt sich zum Beispiel an den Herkunftsländern, die viele Krisen- und Kriegsgebiete einschließen, wie Eritrea, Sudan, Demokratische Republik Kongo und Somalia.¹⁷

Ein Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) ist seit Anfang der 1990er Jahre in Libyen präsent, kann sein Mandat zum Flüchtlingsschutz jedoch wegen einer fehlenden Anerkennung durch die libyschen Institutionen nicht ausüben. Das UNHCR hat im Allgemeinen keinen Zugang zu den Haftzentren für Migranten. Bis 2004 hatte das UNHCR in Tripolis die Möglichkeit, Flüchtlinge mit Beratung, finanziellen Hilfen, Gesundheitsdiensten und bei der Arbeitsplatzsuche zu unterstützen. In den letzten Jahren haben sich die Beziehungen zwischen dem UNHCR und der libyschen Regierung jedoch verschlechtert und die Hilfsmaßnahmen mussten weitgehend eingestellt werden. Obwohl die Arbeit eingeschränkt ist, wurden tausende Flüchtlinge mit offiziellen Briefen ausgestattet, die besagen, dass sie durch das UNHCR anerkannte Flüchtlinge sind. Diese Briefe schützen jedoch nicht vor Abschiebung durch die libyschen Behörden, wie viele Fälle gezeigt haben.¹⁸

Die Abschiebungszahlen von Libyen aus in 37 Länder, zum Beispiel Niger, Ghana, Nigeria, Ägypten, Eritrea, Somalia und Sudan, aber auch asiatische Länder wie Pakistan oder Bangladesch, lagen im Jahr 2003 bei 43.000 Migranten¹⁹. Im Jahr 2004 wurden mehr als 75.000 Migranten aus

16 Ebd. S. 20.

17 Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya*. Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.) Brüssel, S.14.

18 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 27.

19 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 29.

Libyen abgeschoben²⁰, im Jahre 2006 waren es 53.842.²¹ Abschiebungen von Migranten aus Libyen werden in eine große Zahl von Ländern durchgeführt, darunter auch Eritrea, wo aus einem anderen Land abgeschobene Heimkehrer oftmals Folter oder die Todesstrafe zu befürchten haben.²²

4.1.4 Die italienisch-libysche Zusammenarbeit in der Grenz- und Migrationspolitik

In den letzten Jahren hat sich die Wahrnehmung von Libyen im Migrationsbereich verändert. Obwohl die Zahl der Migranten in Libyen immer noch hoch ist und die Zahl der Anlandungen in Italien aus Libyen in Vergleich dazu klein, wird es heute von Italien hauptsächlich als Transitland für afrikanische Migranten und Flüchtlinge gesehen, die über das Mittelmeer von Libyen nach Italien gelangen. Giuseppe Pisanu, vormals italienischer Innenminister, sagte 2005, dass „zwei Millionen illegale Migranten“ darauf warten, von Libyen aus Italien zu erreichen²³. Tatsächlich sind allerdings nur etwa 10% der in Italien lebenden irregulär eingereisten Migranten auf dem Seeweg gekommen.²⁴

Die Zusammenarbeit Italiens mit Libyen begann Ende der 1990er Jahre. Migrationsfragen spielten von Beginn an eine zentrale Rolle. Die ersten Kontakte zwischen Italien und Libyen wurden unter speziellen Umständen geknüpft, da Libyen als „Schurkenstaat“ galt und von EU und Vereinten

20 European Parliament (2005): *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Libya on 4 to 6 December 2005*. Veröffentlichung am 07.02.2006, Brüssel, S. 9.

21 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 may-5 June 2007*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf> (02.01.2008).

22 Amnesty International (2006): *Drohende Abschiebung*. URL: <http://www2.amnesty.de/internet/eall.nsf/-0b31aa146ed695c125682b003a7b54/3d15d8fbd9e5e835c12571d8006aaac0?OpenDocument> (02.01.2008).

23 La „volpe del deserto“ e i due milioni di clandestini in Libia verso l'Italia. Il Manifesto vom 22.04.2005.

24 Caritas/Migrantes (Hg.) (2005): *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*. Roma, S. 121.

Nationen mit Sanktionen belegt war. Basierend auf einer gemeinsamen kolonialen Vergangenheit und begünstigt durch wichtige wirtschaftliche Verbindungen machte die Kooperation rasche Fortschritte. Im Dezember 2000 wurde das erste Abkommen zur gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus und von organisierter Kriminalität und irregulärer Migration in Rom unterzeichnet.²⁵ Es folgten verschiedene Treffen auf höchster Ebene. Italien spielte außerdem bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen Libyen und der Weltgemeinschaft eine Schlüsselrolle. 2003 wurden die UNO-Sanktionen aufgehoben, im Oktober 2004 folgte die Aufgabe der Zwangsmaßnahmen gegen Libyen durch die EU. In diesen Jahren wurden unter der Regierung Berlusconi weitere Abkommen zwischen Libyen und Italien ausgearbeitet. Abschiebeflüge von Migranten aus Libyen, Haftzentren für Migranten, technische Unterstützung zur besseren Überwachung der libyschen Grenzen und Ausbildungshilfen für Sicherheitsbeamte wurden mit italienischen Geldern in Libyen finanziert.²⁶ Die Details des Vertrags von Juli 2003, der die technische Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften regelt und von den Polizeipräsidenten der beiden Länder unterzeichnet wurde, sind bis heute geheim. Auch der Inhalt weiterer Abkommen mit informellem Charakter ist unbekannt.²⁷

Ein Höhepunkt der Kooperation wurde in den Jahren 2004 und 2005 erreicht. Ab Oktober 2004 wurden mehr als 4000 Migranten direkt von der sizilianischen Insel Lampedusa nach Libyen zurück geschoben.²⁸ Verschiedene italienische und internationale NGOs und das Europäische Parlament verurteilten dieses Vorgehen. Asylsuchende hatten vor ihrer Rückschiebung keine Möglichkeit, einen Antrag auf Asyl zu stellen, wie Mitglieder des Europäischen Parlaments nach eigenen Untersuchungen auf Lampedusa

25 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 58.

26 Ebd. S. 59.

27 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Rom, S. 184.

28 Deutsche Welle (2005): *Scharfe Kritik an Flüchtlingslagern auf Lampedusa*. URL: www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1718149,00.htm (11.10.2005).

kritisierten. 13 NGOs forderten die Europäische Kommission auf, Italien wegen der Verstöße gegen das Gebot des *Non-Refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention und das Verbot der kollektiven Abschiebung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verurteilen.²⁹ Die NGOs äußerten dabei auch die Sorge, dass die Migranten in libyscher Haft Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden könnten.³⁰ Die EU-Kommission erklärte im April 2005, dass eine Verurteilung Italiens die eigenen Kompetenzen überschreiten würde.

Der Regierungswechsel in Italien beendete im Mai 2006 das kritisierte Vorgehen des Landes, Migranten zurück nach Libyen zu schieben. Die Kooperation mit Libyen im Bereich der Grenzsicherung und die Finanzierung libyscher Abschiebeflüge und Haftzentren wurden jedoch von der Regierung Prodi nicht eingestellt. Es wurden hingegen weitere Abkommen ausgehandelt. Im November 2007 reiste der damalige Außenminister D'Alema nach Tripolis. Er versprach als Reparationsleistung für die italienische Kolonialzeit eine Küstenautobahn und stärkte die wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Länder.³¹

Auf Basis dieser weiter verbesserten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen wurde am 29. Dezember 2007 ein Vertrag zur Zusammenarbeit auf See unterzeichnet, der die Kooperation der beiden Länder auf eine neue Ebene hebt: Nach der Kritik an den Rückschiebungen von Lampedusa nach Libyen 2004 und 2005, versuchte die italienische Regierung die Zusammenarbeit mit Libyen in den Grenzgebieten auf See auszubauen. Mit dem Abkommen ist es italienischen Schiffen erstmals erlaubt, in libyschen territorialen Gewässern zu patrouillieren. Gemeinsame Patrouillen der libyschen Marine und der italienischen Polizei sind vorgesehen. Sie sollen ermöglichen, dass Migranten, welche die libysche Küste schon verlassen haben, dorthin zurück geschoben werden können. Auch in diesem Fall ist

29 Ebd.

30 Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya*. Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.), S. 9.

31 Am 16. Oktober 2007 wurde zwischen den beiden nationalen Energieversorgern ENI (Italien) und NOC (Libyen) ein Vertrag über italienische Investitionen in den libyschen Ölsektor über 27 Milliarden Dollar aufgelegt.

das Abkommen aus informellen Treffen von Sicherheitsexperten hervorgegangen.

Die Entwicklungen vor Ort zeigen, dass ein zum Teil informelles, komplexes Kooperationsprogramm durch eine Politik der kleinen Schritte und der Geheimhaltung von Verträgen und informellen Treffen und Abkommen von der italienischen Regierung und ihren Sicherheitskräften aufgebaut wurde. Trotz der Kritik von Seiten italienischer Parlamentarier und NGOs, die eine Verletzung von Menschen- und Flüchtlingsrechten durch die Kooperationspolitik befürchten, wurde sie rasch ausgebaut. Obwohl es kein formelles Rückübernahmeabkommen zwischen Italien und Libyen gibt, wurden Wege der Zusammenarbeit gefunden, die es erlauben, Migranten und Flüchtlinge, welche die libysche Küste schon verlassen haben, dorthin zurückzuschieben.

4.1.5 Libyen, Italien und die Europäische Union

Nach der Darstellung der italienisch-libyschen Zusammenarbeit im Migrationsbereich soll nun noch ein kurzer Überblick der Kooperation mit Libyen innerhalb des breiteren europäischen Rahmens folgen.

In den letzten Jahren ist die Integration der Migrationspolitik ihrer Mitgliedsländer zu einem Kernanliegen der Europäischen Union geworden. Im „*Global Approach to Migration*“ wurden wichtige Merkmale der künftigen EU-Politik formuliert, die vor allem auf eine enge Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Migranten wie Libyen abzielen.³² Auf bilateraler Basis und in verschiedenen EU-Foren wurde die Kooperation mit nordafrikanischen Ländern schon seit den 1990er Jahren vorangebracht. Als so genannter Schurkenstaat blieb Libyen jedoch von diesen Bemühungen ausgeschlossen und erst im Oktober 2007 wurden offizielle Beziehungen zwischen Libyen und der EU aufgenommen. Ein Besuch des Landes durch die „*European Commission Technical Mission to Libya on Illegal Migration*“ erfolgte jedoch schon im Dezember 2004.

32 Siehe auch Kapitel 1.

Der Bericht der Delegation nach Libyen, der 2005 veröffentlicht wurde, kritisierte die Haftbedingungen für Migranten in Libyen.³³ Der Bericht erkannte auch an, dass es in Libyen keinerlei Asylsystem gibt. Trotz dieser Kritikpunkte empfahl die EU-Delegation eine Zusammenarbeit mit Libyen im Migrationsbereich und stellte fest, dass es dafür Veränderungen in der libyschen Flüchtlingspolitik geben müsse.³⁴ In einem abschließenden Statement der EU-Ratstagung vom Juni 2005 knüpfte der Rat die Kooperation an folgende Bedingungen: Eine Mission des UNHCR in Libyen und die Anerkennung des Gebots des *Non-Refoulement* und der Menschenrechte.³⁵ Ebenfalls im Juni 2005 besuchte Jonathan Fall, Verwaltungsdirektor der Europäischen Kommission für Justiz und Inneres, das Land und initiierte so die Zusammenarbeit mit Libyen auf der operationellen Ebene. Der Aufbau entsprechender Verwaltungsinstitutionen, von Trainingsangeboten im Bereich Grenzsicherung, der Aufbau eines Asylsystems und die Sensibilisierung der Bevölkerung wurden als Kernbereiche der Kooperation beschrieben.

Im September 2006 sagte der EU-Kommissar für Justiz und Inneres, Franco Frattini, Libyen Gerätschaften zur Grenzsicherung im Wert von 3 Millionen Euro zu. Im November 2006 wurde mit der Abhaltung einer EU-Afrika-Ministerkonferenz zum Thema Migration und Entwicklung in Tripolis ein wichtiges Zeichen für die Normalisierung und Intensivierung der Beziehungen gesetzt. Als Libyen im Juli 2007 die bulgarischen Krankenschwestern frei ließ, die wegen der angeblichen Infizierung libyscher Kinder mit dem HIV-Virus angeklagt waren,³⁶ begann eine neue Ära der Be-

33 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 31 f.

34 Ebd. S. 52.

35 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 74.

36 1999 verhaftet die libysche Polizei 23 Mitarbeiter des Krankenhauses von Benghazi, denen von Gaddafi vorgeworfen wurde, dass sie im Auftrag der CIA und des israelischen Mossad libysche Kinder mit dem HIV-Virus infiziert hätten. Bis auf fünf bulgarische Krankenschwestern und einen palästinensischen Arzt wurden alle innerhalb kurzer Zeit wieder frei gelassen. Nach internationalen Protesten wurden auch sie im Juli 2007 entlassen.

ziehungen zwischen Libyen und der EU. Im Oktober 2007 wurden offizielle Gespräche zu einem Partnerschaftsabkommen aufgenommen, das gemeinsame Interessen behandelte. Die Etablierung eines Kontrollsystems der libyschen Land- und Seegrenzen auf Kosten der EU ist ebenfalls in dem Abkommen enthalten.³⁷

Auf der formellen politischen Ebene ist die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zwischen der EU und Libyen immer noch begrenzt. Auch in diesem Fall lassen sich jedoch schnelle Entwicklungen auf der Ebene der operationellen praktischen Kooperation feststellen, die einen demokratischen Entscheidungsfindungsprozess außen vor lassen. Die Grenzschutzagentur Frontex forciert die Entwicklung von Kooperationsprogrammen mit Libyen. Gil Arias, stellvertretender Direktor von Frontex, ersuchte die libysche Regierung in einem Brief vom Mai 2007 um ihre Zusammenarbeit bei der Frontex-Mission Nautilus 2007 im südlichen Mittelmeer.³⁸ Ziel der Mission war es, ähnlich wie in dem italienisch-libyschen Seeabkommen, in libyschen Gewässern zu patrouillieren und auf dem Wasser aufgegriffene Migranten zurück nach Libyen zu schicken. Der Frontex-Bericht zu Libyen, der 2007 entstand, ist der offizielle Folgebericht zum Report der EU-Delegation von 2004. Er macht deutlich, dass Libyen nicht die Absicht hat, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu unterzeichnen.³⁹ Anders als im Bericht von 2005 finden sich jedoch keine Bemerkungen zur Menschenrechtssituation in Libyen oder inakzeptablen Haftbedingungen für Migranten. Die politischen Empfehlungen an die libysche Regierung enthalten keine Verbesserungen für Migranten und in der Flüchtlingspolitik. Beide Seiten, Libyen und die Europäische Union, werden zu umfassender Zusammenarbeit aufgefordert.⁴⁰ Dem Anhang des Frontex-Berichts ist eine umfassende, von der libyschen Regierung erstellte Liste von technischen Gerätschaften beigelegt, die Libyen zur Sicherung der Grenzen von der EU

37 Libyaonline (2007): *Libya, EU Start Talks on Co-operation Partnership*. URL: <http://www.libyaonline.com/news/details.php?id=943> (02.01.2007).

38 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 may-5 June 2007*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf> (02.01.2008), S. 41.

39 Ebd. S. 9.

40 Ebd. S. 19.

fordert. Sie umfasst 10 Schiffe, 12 Aufklärungsflugzeuge, 18 Hubschrauber, 22 voll ausgerüstete Kommandozentralen, 28 Patrouillenboote, 80 Pick-ups, 86 Lastwagen, 100 Schnellboote, 240 Geländewagen und anderes mehr.

Libyen hat an den Nautilus-Missionen 2007 und 2008 nicht teilgenommen und Operationen in den eigenen territorialen Gewässern untersagt. Dennoch könnten die Abkommen mit Italien ein Hinweis sein, dass gemeinsame Patrouillen der EU mit Libyen bald folgen. Der ehemalige Kommissar für Justiz und Inneres Frattini und der jetzige Kommissar Barrot haben mehrfach betont, dass die Partizipation Libyens für eine Sicherung der Seegrenze zwischen Afrika und der EU von zentraler Bedeutung sei.

Nach einem Überblick über die libysche Migrationspolitik und die Zusammenarbeit Italiens und der EU mit Libyen in der Grenz- und Migrationspolitik möchte ich nun die rechtlichen und politischen Hintergründe der EU-Länder Italien und Malta vorstellen. Eine umfassendere Analyse der Kooperationspolitik mit Libyen und die Auswirkungen der Zusammenarbeit auf die Lebenswelten von Flüchtlingen und Migranten in Libyen finden sich in Kapitel 5.

4.2 MIGRANTEN UND FLÜCHTLINGE IN ITALIEN

Der Abschnitt stellt einen Abriss zur Situation der Flüchtlinge und Migranten in Italien dar und zeigt Entwicklungslinien der italienischen Migrationsgesetzgebung in den letzten Jahrzehnten auf. Die fragmentierte Asylgesetzgebung in Italien, die kein spezielles Asylgesetz aufweist, wird thematisiert. Anschließend wird auf den Umgang Italiens mit Seemigration eingegangen, die sich seit den 1990er Jahren von der adriatischen Küste in Richtung Sizilien und Lampedusa verlagert hat. Auch die Zusammenarbeit Italiens mit weiteren nordafrikanischen Ländern neben Libyen wird kurz angesprochen.

Die heutige Situation von Migranten in Italien ist sehr heterogen, sie spiegelt die ungleichen ökonomischen und sozialen Verhältnisse des Nord-Süd-Gefälles innerhalb der italienischen Gesellschaft wider. Insgesamt hielten sich am 31.12.2007 3.987.112 Einwanderer mit regulärer Aufenthaltserlaubnis in Italien auf. 62,5% von ihnen lebten in Norditalien, 25% im Zentrum Italiens und nur 12,5% im Süden des Landes. Bei einer Bevölke-

rung von ca. 59.600.000 Einwohnern machte dies ungefähr 6,7% der Gesamtbevölkerung aus. Die Hauptherkunftsländer sind Rumänien (18,2%), Albanien (11,7%) und Marokko (10,7%).⁴¹ Hauptmerkmale der Einwanderung nach Italien sind das nach wie vor starke jährliche Wachstum der Migrationszahlen (Ende 2006: 2.938.922 Migranten) und die große Abhängigkeit des italienischen Arbeitsmarktes von informell und formal beschäftigten Migranten. Vor allem in Landwirtschaft, Bau- und Textilindustrie sowie im Dienstleistungssektor wie Altenpflege, Kinderbetreuung und Haushaltsführung ist die Arbeitskraft von Migranten unverzichtbar geworden.⁴²

4.2.1 Die Genese des italienischen Migrationsrechts

Mit den Ergebnissen der Volkszählung von 1981 wurde in Italien eine Entwicklung deutlich, die schon in den siebziger Jahren ihren Anfang genommen hatte: Italien war von einem klassischen Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland geworden.⁴³ In diesen Jahren ließ sich nicht nur in Italien, sondern in allen Mittelmeerranrainerstaaten eine ähnliche Entwicklung beobachten. Neben einer Reduzierung der Zahl der Auswanderer und vieler Heimkehrer wurde im Laufe der achtziger Jahre die Anziehungskraft dieser Länder für Einwanderer aus ärmeren Ländern offensichtlich, die über eine Transitfunktion in den Norden Europas hinausging. Auch eine neue, restriktivere Migrationspolitik der „klassischen“ europäischen Einwanderungsländer wie Frankreich, der Schweiz oder dem „Gastarbeiterland“-Deutschland ging damit einher. Migrationsbewegungen wurden in diesen Jahren zum Teil in ein vergleichsweise „offenes“ Italien umgelei-

41 Caritas/Migrantes (Hg.) (2008): *Immigrazione. Dossier Statistico 2008. Scheda Sintesi*. Rom.

42 Calavita, Kitty (2004): *Italy: Economic Realities, Political Fictions, and Political Failures*. In: Cornelius, Wayne A. et al. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford, S. 357 ff.

43 Vergleiche: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 15 ff.

tet.⁴⁴ Die bis 1986 einzigen gesetzlichen Regelungen im Migrationsbereich stammten dort aus der Zeit des Faschismus und wurden nicht angewendet.

Unter der Regierung Craxi wurde das Gesetz 943/1986 als erstes italienisches Einwanderungsgesetz erlassen. In einem Klima des wirtschaftlichen Aufschwungs ging es vor allen Dingen um die rechtliche Gleichstellung der eingewanderten mit den einheimischen Arbeitnehmern. In Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Wohnen sollten Benachteiligungen aufgehoben werden. Schon die Diskussion um dieses erste Gesetz wies, noch in abgemilderter Form, viele Elemente auf, die auch bei dem Erlass späterer Gesetze in Italien vorhanden waren: Die politische Instrumentalisierung des Themas, der Druck der Europäischen Union, die Kontrollen an den italienischen Außengrenzen zu verschärfen, eine Legalisierungskampagne für arbeitende Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus⁴⁵ und die Delegation der Umsetzung des Gesetzes, vor allen Dingen was soziale Verbesserungen betraf, an regionale und lokale Akteure.⁴⁶

Weit umfassender sollte 1990 ein neues Gesetz, nach dem damaligen Vizepräsidenten *Martelli*-Gesetz genannt (Gesetz 39/1990), die inzwischen als solche von Politikern und Presse proklamierte „Immigrations-Notsituation“ regeln. Eine „Notsituation“, die ihre Konnotation im Laufe des Jahres 1991 ändern sollte: Berichte der Presse über die erbärmlichen Behausungen von Hunderten von Menschen in Rom in alten Fabriken und Übergriffe auf fliegende Händler in Florenz rückten das Thema Einwanderung erstmals in ein breites öffentliches Licht. Die schlechten Arbeitsbedingungen, die oft unzumutbare Wohnsituation und die deshalb geringen Integrationsmöglichkeiten der Einwanderer bestimmten die Diskussion.⁴⁷

44 Maciotti, Maria Immacolata/Pugliese, Enrico (1998): *Gli immigrati in Italia*, Bari, S. 7.

45 Die italienischen Legalisierungskampagnen wurden 1986, 1990, 1995, 1998 und 2002 durchgeführt und haben den italienischen Regierungen viel Kritik von Seiten anderer EU-Länder eingebracht. Es ist umstritten, ob sie die irreguläre Migration befördern oder eindämmen.

46 Ritaine, Evelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienn*. In: *Revue de Science Politique* Nr. 11, S. 57.

47 Bonifazi, Corrado (1998): *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna, S. 98.

In diesem sensibilisierten Meinungsumfeld wurde am 27.02.1990 ein Gesetz verabschiedet, das die bei der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention 1954 gemachte geographische Einschränkung Italiens aufhob. Von nun an konnten nicht nur Flüchtlinge aus Europa, sondern aus der ganzen Welt einen Asylantrag in Italien stellen. Im Bereich der restriktiven Maßnahmen wurde eine Visumpflicht für die Maghreb-Länder eingeführt, Einreise und Aufenthalt von Migranten wurden näher geregelt und es wurde erstmals eine schriftliche „Ausreiseaufforderung“ institutionalisiert, die aber faktisch kaum Folgen hatte. Über die in anderen europäischen Ländern schon seit längerem eingeführte Abschiebehaft wurde in Italien zu diesem Zeitpunkt noch nicht diskutiert.⁴⁸

Als im Juli 1990 die ersten Flüchtlingsboote aus dem noch kommunistischen Albanien an der apulischen Küste ankamen, an Bord Menschen, die sich in verschiedene europäische Botschaften in Tirana geflüchtet hatten, erwartete sie ein Empfangskomitee:

„Es war nicht nur die Ankunft eines Schiffes, es war ein Triumph. [...] Das ganze Volk von Brindisi war herbeigeeilt, um hunderte Albaner zu erwarten. Auch Gewerkschaftler und Präfekten, Parlamentarier und Kardinäle waren gekommen. Dies alles spielte sich im Getöse der militärischen Empfangskapelle ab, die im großen Aufzug angetreten war wie für einen großen Gedenktag.“⁴⁹

Als aber im August 1991, kaum ein Jahr später, ca. 20.000 albanische Flüchtlinge in Brindisi anlandeten, wurden sie in einer spektakulären Militäraktion in das Stadion der süditalienischen Stadt Bari gesperrt, nur aus der Luft mit Hubschraubern versorgt und drei Tage später mit Marineschiffen nach Albanien abgeschoben. Diese im heutigen Europa beispiellosen, weltweit im Fernsehen gezeigten Bilder, lösten in Italien kaum Reaktionen aus. Was war, betrachtet man die Ereignisse des Vorjahres, geschehen?

Die Aufmerksamkeit der Presse hatte sich seit Juli 1990 verschoben: Von der Sorge um die Flüchtlinge und ihre adäquate Unterbringung, die

48 Ritaine, Evelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne*. In: *Revue de Science Politique* Nr. 11, S. 59.

49 Bonifazi, Corrado (1998): *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna, S. 98. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

noch im März 1991 bei der zweiten großen Ankunftsstufe aus Albanien bestimmend war, hin zu alarmierenden Tönen um die öffentliche Sicherheit und die Grenzintegrität Italiens. In den Zeitungen und im Fernsehen wurde nun von der „Bedrohung“ einer „Armee, die einmarschiert und Italien einnimmt“ gesprochen und von den Flüchtlingen nicht mehr als Freiheitskämpfer, sondern als „Illegale“ und „blinde Passagiere“ berichtet.⁵⁰ Die Ineffizienz der italienischen Behörden bei der Erstversorgung hatte die anfangs überschwängliche Solidarität der italienischen Bevölkerung langsam korumpiert. Die Internierung der Flüchtlinge im Stadion von Bari illustrierte mit der dritten Ankunftsstufe im August 1991 den Politikwechsel von der „Passivität zur Repression“.⁵¹

Diese spektakuläre Episode zeigt ein wiederkehrendes Reaktionsmuster der italienischen Regierung auf die Ankunft von Einwanderern oder Flüchtlingen: Sie blieb zunächst untätig, um dann, in der inzwischen zugespitzten Situation, mit repressiven Mitteln zu reagieren.

Symptomatisch für diese Politik ist auch das im Zusammenhang mit der Seemigration besonders bedeutende Gesetz 563/1995. Dieses Notstandsgesetz, bekannt als *legge Puglia*, weil es zunächst vor allem in Apulien zum Einsatz kam, räumt den örtlichen Präfekturen im Falle einer Anlandung eine hohe Entscheidungsautonomie ein. So hat die Präfektur die Möglichkeit, alle von ihr bestimmten Gebäude für die Aufnahme und Versorgung von Bootsflüchtlingen zu nutzen. Grundsätzlich sollte dies nur in geeigneten Strukturen und begrenzt auf eine nötige Erstversorgung geschehen, tatsächlich werden jedoch oftmals über einen längeren Zeitraum für die Unterbringung von Menschen ungeeignete Gebäude genutzt, wie zum Beispiel die Lagerhalle auf dem Hafengelände von Pozzallo, die ich weiter unten beschreibe. Kritiker sehen in dem Gesetz ein Hindernis für die Suche nach angemessenen Lösungen für die Aufnahme der Migranten, da es das seit Anfang der 1990er Jahre bestehende Phänomen der Seemigration in

50 Ebd. S. 99.

51 Ritaine, Evelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne*. In: *Revue de Science Politique* Nr. 11, S. 59.

Italien fortwährend als Notstand deklarierte und Anlandungen als Notfall behandelte.⁵²

Die Regierung Prodi nahm sich vor, das Phänomen der Einwanderung erstmals in einem umfassenden Gesetz zu regeln. Bei diesem Ansatz zeichnete sowohl das Innenministerium, als auch das Sozialministerium für das neue Gesetz verantwortlich. Entsprechend der Namen der Minister dieser Ressorts wurde das Gesetz allgemein *Turco-Napolitano* genannt und als Gesetz 40/1998 verabschiedet. Im Bereich der Einreise nach Italien wurden Visa von verschiedener Dauer, je nach Art des Aufenthaltes, eingeführt. Für Saisonarbeitnehmer und andere, die in Italien arbeiten wollen, werden seither jährliche Quoten festgelegt. Wer einen Arbeitsvertrag vorweisen kann, erhält im Allgemeinen eine Aufenthaltserlaubnis von einem, bei unbefristeten Verträgen auch von zwei Jahren. Die größte Veränderung stellte das Gesetz im Ausweisungsbereich dar. Mit der schriftlichen Aufforderung, das italienische Territorium zu verlassen, kann seither erstmals auch eine Inhaftnahme einhergehen. Wie schon in den zuvor erlassenen Gesetzen blieb jedoch auch diesmal die konkrete Ausführung der neuen Rechte innerhalb des Gesetzestextes vage, die Umsetzung wurde den lokalen Institutionen überlassen und dort oft vernachlässigt.⁵³

Das von der Regierung Berlusconi entworfene sogenannte *Bossi-Fini*-Gesetz trat am 10. September 2002 in Kraft. Dieses Gesetz 189/2002 sieht im Kern eine noch engere Bindung der Aufenthaltserlaubnis an einen Arbeitsplatz als in den früheren Gesetzen vor und vergrößert damit die Abhängigkeit vom Arbeitgeber. Alle Migranten, die eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, werden erkennungsdienstlich erfasst. Ausweisungen gehen nun regelmäßig mit einer Abschiebung durch die italienische Polizei und nicht nur einer formellen Ausreiseaufforderung einher. Eine Klage gegen die Ausweisung hat keine aufschiebende Wirkung und kann über die diplomatischen Vertretungen in den Heimatländern angestrengt werden. Länder, die

52 Siehe zum Beispiel: Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre la Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*. Mailand, S. 208 f.

53 Pugliese, Enrico (2000): *L'Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. In: *Migrazioni. Scenari per il XXI. secolo*, Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (Hg.) Rom, S. 804.

Rückübernahmeabkommen mit Italien geschlossen haben, werden bei den jährlichen Quoten für ausländische Arbeitnehmer bevorzugt.

Neben anderen Faktoren, wie der mangelnden Umsetzung vieler Unterstützungsmaßnahmen und Versorgungsleistungen für Migranten auf der lokalen Ebene, ist die direkte Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus vom Arbeitsvertrag in Italien problematisch. Auch langjährig regulär in Italien Beschäftigte können mit Verlust des Arbeitsplatzes in kurzer Zeit ihren legalen Aufenthaltsstatus verlieren. Die Abhängigkeit der Aufenthaltserlaubnis vom Arbeitgeber fördert darüber hinaus ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Migration wird nach diesen Regelungen als Pool von Arbeitskräften gedacht, die soziale Inklusion von Migranten wird hingegen erschwert.⁵⁴ Sicherlich gibt es ca. 25 Jahre seit Beginn der verstärkten Einwanderung nach Italien Anzeichen für eine Normalisierung für das Leben von Migranten in der italienischen Gesellschaft, wie zum Beispiel die steigende Geburtenrate unter Einwanderern. Die von Politik und Gesetzen immer wieder vermittelte Wahrnehmung der Einwanderer als günstige Arbeitskräfte mit eingeschränkten Rechten lässt unter den Italienern die Akzeptanz von Migranten als Ebenbürtige jedoch nur schwer wachsen und schafft Spannungen, die für die Zukunft aller Einwohner des Landes Folgen haben.

4.2.2 Die rechtliche Lage der Flüchtlinge in Italien

Die Zahl der Asylanträge ist in den letzten Jahren in Italien stark angestiegen. Während im Jahr 2006 noch 10.110 Menschen einen Asylantrag stellten, waren 2007 schon 14.100 und 2008 31.200 neue Anträge zu verzeichnen. Hauptherkunftsländer waren Nigeria (5300 Anträge), Somalia (4500) und Eritrea (2700).

Da es für den Begriff „Asyl“ keine allgemein anerkannte Definition gibt, füllt sich das Asylkonzept erst mit Inhalt, wenn es in Zusammenhang mit einer konkreten Rechtsordnung steht. Italien ist jedoch das einzige Land innerhalb der Europäischen Union, das kein eigenes Asylgesetz geschaffen hat, obwohl in Artikel 10 der italienischen Verfassung ein Recht

54 Vergleiche Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 15 ff.

auf Asyl verankert ist.⁵⁵ 2001 hat das Verfassungsgericht erstmals einem Flüchtling den Flüchtlingsstatus auf Grundlage der italienischen Verfassung zuerkannt. Seitdem wurde einigen Personen dieser Status verliehen. Die rechtliche Lage dieser Personen bleibt jedoch undefiniert. Der rechtliche Rahmen des Flüchtlingsschutzes bezieht sich ansonsten vielmehr auf verschiedene nationale Dekrete und Gesetze, internationale Abkommen und die schon genannten Richtlinien der Europäischen Union. Die Richtlinien der EU wurden in den letzten Jahren mit verschiedenen Dekreten in nationales Recht umgesetzt.

Die Stellung eines Asylantrages kann sowohl in den Polizeidienststellen (*Questura*) der Grenze oder innerhalb des italienischen Territoriums erfolgen. Die Polizei leitet den Antrag an die zuständige Territoriale Kommission zur Bearbeitung und Feststellung der Flüchtlingseigenschaft weiter (siehe Kapitel 9). Zugang zum Asylverfahren und erfolgreiche Antragsstellung sind in Italien, wie auch unten beschrieben, immer wieder von Schwierigkeiten begleitet.⁵⁶

Die Unterbringung der Asylsuchenden ist in Italien seit Jahren ein Problem und erfolgt sehr uneinheitlich. Mit dem *Bossi-Fini*-Gesetz wurde die geschlossene Unterbringung in sogenannten Identifikationszentren (*Centro di Identificazione* – CDI) für Asylsuchende, die auf irregulärem Wege eingereist sind oder keinen legalen Aufenthaltsstatus innehaben, eingeführt. Sie haben auf Grund ihrer irregulären Einreise oder ihres irregulären Aufenthalts zudem nur ein Anrecht auf ein verkürztes Asylverfahren. Innerhalb von 20 Tagen soll das Asylgesuch innerhalb des CDI geprüft und entschieden werden. Auf Grund der Tatsache, dass Asylsuchende kaum die Möglichkeit haben, auf regulärem Weg in Italien einzureisen, um dort einen Asylantrag zu stellen, werden heute nahezu alle Asylanträge innerhalb

55 Der Passus der Verfassung lautet: „Der Ausländer, dem innerhalb seines Landes die Ausübung der demokratischen Grundfreiheiten, entsprechend der italienischen Verfassung, verwehrt wird, hat ein Recht auf Asyl auf italienischem Boden, gemäß der vom Gesetz aufgestellten Bedingungen.“ Zitiert nach: CIR (Hg.) (1999): *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia – Guida per operatori*. Rom, S. 16. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

56 Vergleiche auch: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

eines CDI im verkürzten Asylverfahren behandelt. Ist der Zeitraum von 20 Tagen zu kurz, sollen die Asylsuchenden mit einem Aufenthaltsstatus für die Dauer des Verfahrens entlassen werden.

Über die geschlossene Unterbringung im CDI hinaus gibt es das von kommunalen Verwaltungen finanzierte und organisierte SPRAR-Programm (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*). Hier werden Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Flüchtlinge mit humanitärem Status in Wohnungen oder Wohnheimen untergebracht. Die Zahl der in dieser Weise untergebrachten Flüchtlinge beläuft sich auf 6.284 Personen im Jahr 2007, in den Jahren zuvor waren die Zahlen ähnlich.⁵⁷ Dies bedeutet, dass nur ein sehr kleiner Teil der Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlinge versorgt wird. Eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 18 Euro wird außerhalb der Zentren für 45 Tage gewährt. De facto sind in Italien viele Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge obdachlos oder suchen zwischen kirchlichen Heimen und Mensen, die für wenige Nächte einen Unterschlupf gewähren und eine Mahlzeit anbieten und irregulärer oder illegaler Beschäftigung ein Auskommen.⁵⁸

Für die Durchführung der Asylanträge und die Anhörung der Asylsuchenden sind die sogenannten Territorialen Kommissionen (*Commissioni territoriali*) zuständig. Sie sind direkt an die Identifikationszentren angegliedert. Zur Zeit gibt es sie in Gorizia, Mailand, Rom, Foggia, Crotone, Siracusa und Trapani. Die Kommission ist zusammengesetzt aus einem Vertreter der örtlichen Präfektur, einem Funktionär der örtlichen Polizeidienststelle, einem Vertreter des UNHCR und einem von der Stadt bestimmten Repräsentanten. Die Kommissionen entscheiden über die Aner-

57 Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2008): *Comunicato Stampa. Rifugiati in Italia. I dati dell'accoglienza*. URL: http://www.serviziocentrale.it/ita/comunicati_stamp.asp (20.07.2009).

58 Zu den fragmentierten Lebenswelten der Asylsuchenden und Flüchtlinge in Italien und dem Problem der Unterversorgung siehe: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

kennung, Ablehnung oder einen subsidiären Schutzstatus⁵⁹ des Asylsuchenden. Dazu wird ein Einzelinterview mit dem Asylsuchenden von der Kommission zu seinem Fluchtweg und seinen Fluchtgründen durchgeführt. Bei Ablehnung des Asylsuchenden wird dieser in Abschiebehaft genommen oder mit einer Ausreiseaufforderung (*foglio di via*), welche die Ausreise aus Italien innerhalb von 5 Tagen vorsieht, aus dem Asylverfahren entlassen.

Bei einer Ablehnung haben Asylsuchende innerhalb von fünf Tagen die Möglichkeit, Widerspruch gegen die Entscheidung einzulegen. Der Antrag wird dann innerhalb von 10 Tagen von derselben Kommission, erweitert um einen Vertreter der Nationalen Kommission (*Commissione nazionale*), nochmals bewertet. Eine Klagemöglichkeit vor einem Gericht wird innerhalb von 15 Tagen nach der zweiten Ablehnung eingeräumt, sie hat bezüglich der Abschiebung jedoch keine aufschiebende Wirkung. Dies bedeutet, dass die Klage durch die diplomatische Vertretung im Ausland geführt werden muss. Es kann allerdings beim Präfekten die Aussetzung der Abschiebung für das Klageverfahren beantragt werden. Die Asylsuchenden bleiben dann für die Dauer der Entscheidung des Gerichts im Identifikationszentrum oder in Abschiebehaft.

4.2.3 Italien und die Seegrenze

Nachdem ich in Kapitel 1 schon verschiedene Aspekte der Seemigration nach Italien erwähnt habe, möchte ich an dieser Stelle abrisshaft auf prägende Ereignisse und rechtliche Entwicklungen in diesem Zusammenhang eingehen.

59 Subsidiärer Schutz wird Asylsuchenden gewährt, die nicht die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen, aber Flüchtlinge auf Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind und schwere Menschenrechtsverletzungen in ihrer Heimat zu befürchten haben. Auch sie erhalten Schutz vor Rückschiebung in ihr Herkunftsland, der jedoch nur temporär gewährt und regelmäßig überprüft wird. Die recht hohen Anerkennungsquoten in Italien setzten sich 2007 zusammen aus 1.408 anerkannten Flüchtlingen und 6.318 Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz. Dies waren 10,4% bzw. 46,7% der geprüften Anträge.

Schon ab Anfang der 1990er Jahre hat Italien erste Erfahrungen im Umgang mit der Seemigration gesammelt, zu jener Zeit vor allem an der adriatischen Küste, die den damaligen Krisengebieten Albanien und Ex-Jugoslawien gegenüber liegt. Nach einigen großen Anlandungen Anfang der 1990er Jahre (siehe oben) sind es anschließend eher kleine Migrantenboote die vor allem im Kanal von Otranto, wo die Entfernung zwischen Albanien und Italien im adriatischen Meer am geringsten ist, übersetzten. Erstmals im *decreto legge Dini* (Gesetzesdekret 489/1995) im November 1995 als innenpolitisch wichtige Maßnahme gegen irreguläre Migration genannt, erhält die „wirksame Sicherung der EU-Außengrenze“ mit Italiens Beitritt zum Schengener Abkommen auch den Charakter einer Verpflichtung auf europäischer Ebene. Als südöstlichster Landstrich Italiens kommt dabei Apulien, besonders der Salento-Halbinsel, eine Schlüsselrolle zu. Die Meerenge zwischen Albanien und Italien, wird ab Mitte der 1990er Jahre zu einem der bestbewachten Gebiete Europas.⁶⁰

Als im März 1997 die prekäre wirtschaftliche Lage Albaniens und der Zerfall des Staates eine neue Fluchtwelle in Richtung Apulien auslöst, kommt neben den polizeilichen Sicherheitskräften erstmals die Marine zum Einsatz gegen Migranten. Italienisch-albanische Abkommen werden unterzeichnet, die einen Einsatz von Kriegsschiffen und eine Seeblockade gegen die Migrantenboote vorsehen. Die Marine erhält den Befehl, die Flüchtlingschiffe „rigide zurückzuweisen“⁶¹. Die öffentliche Stimmung in Italien ist aufgeheizt, am 27. März fordert die Präsidentin der italienischen Abgeordnetenkammer (*Camera dei Deputati*) Irene Pivetti die Bootsmigranten „ins Meer zu schmeißen“.⁶²

Am 28. März 1997 ereignet sich zwischen dem Kriegsschiff *Sibilla* und dem albanischen Schiff *Kater I Rades* ein Zusammenstoß auf See. Bei diesem Versuch der italienischen Marine, das Schiff auf seiner Fahrt in

60 Vergleiche Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 43.

61 Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Brandenburg (Hg.) (2002): FFM Heft 8, „Italien“. Berlin, S. 43.

62 Zitiert nach Wikipedia/Die Freie Enzyklopädie. URL: http://it.wikipedia.org/wiki/Irene_Pivetti (02.06.2009).

Richtung Apulien zu stoppen, reißt der Rumpf der *Kater I Rades* auf und es sterben 108 Menschen. Trotz vieler kritischer Stimmen werden nach diesem Unfall die Zoll-, Polizei- und Militäraktivitäten des italienischen Militärs in internationalen und in albanischen Gewässern ausgeweitet. Auch auf albanischem Territorium werden ausgedehnte Aktionen gegen die Seemigration durchgeführt. Die der Küste vorgelagerte albanische Insel Sazan wird zur italienischen Militärbasis der Flüchtlingsbootüberwachung ausgebaut.⁶³ Die Kooperationspolitik mit Albanien führt schließlich dazu, dass die *sbarchi* (Anlandungen) an der Adriaküste stark abnehmen. Während im neuen Jahrtausend Sizilien immer mehr zum Ziel der Anlandungen wird, fällt die Zahl in Apulien von 28.458 im Jahre 1998 auf unter 250 seit 2003.⁶⁴ Die Zusammenarbeit der italienischen und albanischen Regierung und Sicherheitskräfte lässt deutliche Parallelen in den heutigen Kooperationsbemühungen Italiens mit Libyen und anderen nordafrikanischen Ländern erkennen.

Nachdem die Anlandungszahlen in Apulien sinken, in Sizilien jedoch stark zunehmen, ist das politische Klima in Italien rund um die Seemigration im Jahr 2003 wiederum aufgeheizt. Staatsminister Umberto Bossi der Partei *Lega Nord* schlägt im Juni 2003 vor, auf die Bootsmigranten schießen zu lassen.⁶⁵ Kurz darauf wird das Gesetzesdekret 172/2003 durch die Regierung Berlusconi erlassen, das, wenn möglich, ein Aufbringen der Migrantenboote durch italienische Sicherheitskräfte auf dem Mittelmeer und deren Rückschiebung in den Herkunftshafen vorsieht.⁶⁶ Entgegen der eigenen Gesetzeslage und der internationalen Verpflichtungen sieht das Dekret den Schutz von Asylsuchenden und die Durchführung eines Asylverfahrens nicht vor. Offizielle oder gesicherte Zahlen zu durchgeführten Rückführungen auf See liegen nicht vor. Einige Fälle von Rückschiebungen von Migrantenbooten in tunesische Häfen oder der Übergabe von Migran-

63 Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Brandenburg (Hg.): FFM Heft 8, „Italien“, Berlin 2002, S. 51.

64 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: CeSPI (Hg.) *Working Papers* 43/2008. Rom, S. 7.

65 Delle Donne, Marcella (2004): *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Rom, S. 184.

66 Ebd. S. 82.

ten auf hoher See von italienische an tunesische Sicherheitskräfte sind jedoch belegt.⁶⁷

In den Adriahäfen scheinen zudem immer wieder Rückschiebungen nach Griechenland vorzukommen, die jedoch nicht dokumentiert werden und daher auch nicht fassbar sind. Migranten, von der Grenzpolizei aufgegriffen, werden dabei oftmals wohl mit derselben Fähre, die sie nach Italien gebracht hat, wieder zurück nach Griechenland geschickt. Einer dieser Fälle informeller Rückschiebung, die italienischem, europäischem und internationalem Recht widersprechen, wurde vom Flüchtlingsrat Italien aufgedeckt und in einer Presseerklärung verurteilt.⁶⁸ Weitere Konsequenzen scheint dies jedoch nicht mit sich gebracht zu haben.

4.2.4 Kooperationen mit weiteren nordafrikanischen Ländern

Nach einer Darstellung der italienisch-libyschen Zusammenarbeit im Bereich Migration im letzten Abschnitt möchte ich auch die Kooperationspolitik mit anderen Ländern kurz darlegen, da die bilaterale Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Herkunfts- und Transitländern ein wichtiges Instrument der italienischen Politik zur Reduktion der Seemigration darstellt.

Nach der von der italienischen Regierung als Erfolg gewerteten Kooperation mit Albanien versucht die Regierung ähnliche Instrumente im Umgang mit der Seemigration über das Mittelmeer und in der Zusammenarbeit mit nordafrikanischen Ländern einzuführen. Dabei kann die bilaterale Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern heute als das wichtigste Instrument der europäischen Länder im Umgang mit und zur Reduzierung von Migration bezeichnet werden. Die Art der Zusammenarbeit ist dabei vielfältig. Neben Rückübernahmeabkommen geht es oftmals um die Finanzierung oder Lieferung technischen Geräts zur Überwachung der Grenzen,

67 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Rom, S. 195.

68 CIR Notizie (2007): Rom, S. 21.

die Entsendung von Beratern und Beamten zur Schulung der nordafrikanischen Sicherheitskräfte und ähnliche Leistungen. Die italienische Kooperation im Kontext der Seemigration aus Libyen wurde in diesem Kapitel bereits nachgezeichnet. Zur Vervollständigung des Bildes der italienischen Migrationspolitik im Mittelmeerraum sollten auch weitere zentrale Abkommen mit anderen nordafrikanischen Ländern kurz genannt werden. Sie haben wegen ihres Erfolges in der Reduzierung weiterer Anlandungen Libyen erst zum Haupttransitland der Seemigration von Nordafrika nach Italien gemacht.

Seit 1998 hat die italienische Regierung mit Ägypten, Tunesien, Algerien und Marokko Rückübernahmeabkommen geschlossen. Italien finanziert zudem seit 2003 Abschiebeflüge aus Ägypten, die vor allem für Flüchtlinge aus Sri Lanka vorgesehen sind. Als Kooperationsanreiz sieht die italienische Regierung zudem privilegierte jährliche Migrationsquoten für reguläre ägyptische Arbeitnehmer vor. Seit 2005 sind die Anlandungen auf Grund der bilateralen Kooperation mit Ägypten stark zurückgegangen.⁶⁹ Besonders eng ist die Zusammenarbeit mit Tunesien. Es bestehen umfangreiche Abkommen, die finanzielle Hilfen und technische Unterstützung bei der Sicherung der tunesischen Grenzen vorsehen. Zudem gilt Italien als Stütze des totalitären Regimes von Ben Ali. Die zum Teil geheimen Abkommen sehen für Tunesier – im Falle einer Kooperation des tunesischen Militärs bei der Verhinderung von Migration übers Mittelmeer – ebenfalls privilegierte Migrationsquoten nach Italien vor. Seit 2004 sind die Anlandungen von Migrantenbooten aus Tunesien stark zurückgegangen.⁷⁰

69 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Rom, S. 195.

70 Ebd. 180 ff.

4.3 MALTA – „ONCE THEY GOT HERE THEY ARE STUCK ...“⁷¹

Nach einem Überblick über die Genese der Migrations- und Flüchtlingspolitik in Libyen und Italien möchte ich nun auf Malta eingehen. Da das Phänomen der Seemigration hier noch jung ist, gibt es noch wenig Literatur zum Thema. Deshalb habe ich in diesem Abschnitt zur rechtlichen und politischen Situation der Bootsmigranten und Asylsuchenden auf Malta vermehrt eigenes Material verwendet. Neben den Reaktionen auf das Phänomen der Seemigration auf Malta wird der Umgang der Regierung mit dem Phänomen gezeigt. Neben einer langen Haftpolitik für anlandende Migranten wird auf der europäischen Ebene versucht, die *Dublin-II-Verordnung* zu ändern und Mechanismen des Lastenausgleichs und die Verteilung der Migranten auf andere EU-Länder zu erreichen. In den letzten Abschnitten werden die Konditionen für Asylsuchende auf der Insel genannt und kurz auf die Haftzentren und die maltesischen *open centre* für Migranten eingegangen.

4.3.1 Anlandungen auf Malta

Malta ist mit 400.000 Einwohnern auf 316 km² der kleinste Staat der Europäischen Union und zudem das am zweitdichtesten besiedelte Land der Welt. Als südlichstes Mitgliedsland der EU liegt es auf den Migrationsrouten, die über Libyen nach Italien und in die EU führen. Bei meinem Forschungsaufenthalt auf der Insel im September und Oktober 2007 illustrieren mir verschiedene Interviewpartner das große Ausmaß, welche die Anlandungen hätten, mit einem Vergleich. So sagte zum Beispiel Professor Azzopardi, maltesischer Direktor des *International Maritime Law Institute* (IMLI) der *International Maritime Organisation* (IMO), dass ein angelandeter Migrant auf Malta 300.000 Migranten in Frankreich ausmachen würde.

Dies ist eine Übertreibung, die tatsächlichen Zahlen lesen sich moderater: Die ersten Anlandungen gab es auf Malta im Jahr 2002 mit 1686 Mi-

71 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*.

granten. Seither sind im Jahr 2003 502, im Jahre 2004 1388, im Jahr 2005 1822, im Jahr 2006 1780, im Jahr 2007 1694 und im Jahr 2008 2704 Personen auf dem Staatsgebiet angelandet.⁷² Zum Zeitpunkt meiner Forschung im September 2007 befanden sich davon 1705 in geschlossenen Haftzentren, ca. 2000 in offenen staatlichen Einrichtungen, sogenannten *open centres* und 500 hatten sich auf Malta eine eigene Wohnung gemietet.⁷³ Außerdem sind einige tausende Migranten auf oft irregulären Wegen weitergereist.

Scheinen diese Zahlen für andere Länder der EU gering zu sein, so bestimmen sie doch auf Malta einen großen Teil des medialen und politischen Geschehens. Hinsichtlich der Ängste, welche die Anlandungen bei der maltesischen Bevölkerung auslösen, schreibt Micallef: „Invaded and dominated by outsiders for centuries, this new phenomenon has left the locals feeling threatened and increasingly hostile towards the irregular immigrants present on the island.“⁷⁴ Und Texeira stellt sogar fest: „Nowadays, irregular migration in Malta has become a burning political issue, and has created a climate of psychosis.“⁷⁵

Auch der Sprecher des Innenministeriums sieht die Gründe für ein nahezu „psychotisches Klima“ auf der Insel bezüglich der Anlandungen in der geringen Größe der Insel und ihrer Geschichte:

„Because of our size people are seeing more of these immigrants. I don't call it xenophobia, but people are worried that we could be taken over. [...] Malta was part of the Roman Empire, it was occupied by the Greek, it was occupied by the French, it was lucky not to be occupied by Germany, it was occupied by the Kings of St.

72 Médecins Sans Frontières (Hg.) (2009): „*Not Criminals*“ *Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres*. URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_20090416.news (20.07.2009).

73 Diese Zahlen wurden mir vom Sprecher des Innenministeriums Mario Ablea in unserem Interview am 18.09.2007 im Innenministerium genannt.

74 Micallef, Mariella (2006): *One Way Ticket: The Illegal Immigrant In Malta*. In: *KOLOR, Journal on Moving Communities*, Vol. 6, No. 2, S. 5.

75 Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 10.

John. In 5 years 8000 arrived, it could take 50 years, but if they keep coming [...]. The birth-rate in Malta is low and for every two children born an illegal immigrant arrives.“⁷⁶

Tatsächlich ist die Geschichte Maltas von verschiedenen Fremdherrschaften und Kulturen geprägt und auf engem Raum lassen sich 8000 Jahre Menschheitsgeschichte erleben. Umso erstaunlicher, dass die Malteser heute zu 99% Katholiken sind und sich trotz ihrer geographischen und auch sprachlichen Nähe zu Nordafrika klar dem europäischen Kulturraum zurechnen.⁷⁷ Zudem wird immer wieder eine Verbindung zwischen den vergangenen Schlachten, zum Beispiel der Johanniter in der „großen Belagerung“ (*The Great Siege*) durch osmanische Truppen, die im Jahre 1565 für die Malteser siegreich zu Ende ging und noch heute für Touristen täglich nachgestellt wird, und der heutigen Situation der Anlandungen hergestellt. Damals wie heute gibt es auf der Insel die Wahrnehmung Maltas als Bollwerk im Mittelmeer gegen die Osmanen, Afrikaner, Fremden... Dieses Bild wurde auch von den europäischen Medien übernommen.⁷⁸ Auf meine Frage nach der Rolle Maltas für die EU-Grenzpolitik im Mittelmeer antwortet Jason St. John, ehemaliger Strategie des britischen Militärs und offizieller „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration“: „We are obviously in the front-line. We are obviously a front-line state and in strategic terms an important location.“⁷⁹. Auf diese „Frontstaaten-Perspektive“ der maltesischen Regierung im Umgang mit dem Phänomen der Seemigration, die eine Bedrohung der Insel durch Bootsmigranten impliziert, werde ich auch im Laufe der

76 Interview mit Mario Abela, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

77 Gonzi, Lawrence (2005): *Mediterranean Security and Regional Management*. In: *European View*, Vol. 2, Autumn 2005, S. 57.

78 Vgl. z.B. *Beifang*. Frankfurter Rundschau vom 23.06.2007 und *Die Opfer eines verfahrenen Kurses*. Süddeutsche Zeitung vom 09.07.2007.

79 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*, für den St. John offensichtlich ehrenamtlich tätig ist. St. John hat in seiner Funktion als Berater einen einflussreichen Bericht zum Phänomen der irregulären Migration erstellt, dessen Empfehlungen jetzt nach und nach umgesetzt werden.

Arbeit immer wieder zu sprechen kommen, da sie Auswirkungen auf die Lage der Bootsmigranten auf See und auf ihre Situation in Malta hat (siehe Kapitel 6, 8 und 9).

Die Anlandungen scheinen auf Malta zu großen Spannungen geführt zu haben. Dies zog auch Übergriffe nach sich, die wohl in Europa als einzigartig zu bezeichnen sind, da sie Menschen trafen, die mit Migranten arbeiten oder sich bezüglich der schlechten Haftbedingungen für Migranten in den lokalen Medien geäußert hatten. Als ich die katholische Flüchtlingsorganisation *Jesuit Refugee Service* (JRS) besuche, gratuliere ich dem Direktor Angelo Farrugia zu dem internationalen *Nansen*-Preis des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), der am selben Tag einer Mitarbeiterin des JRS, Katrine Camilleri, zugesprochen worden war. Eine große Ehre für JRS, aber Farrugias Freude ist nicht ungetrübt. So wurde der Preis Katrine Camilleri zuerkannt, weil im April 2005 Unbekannte ihr Haus angezündet hatten und sie ihre Arbeit mit Flüchtlingen in den maltesischen Haftzentren dennoch fortgesetzt hatte. Auch neun Fahrzeuge des JRS wurden 2005 und 2006 Opfer von Brandanschlägen. Wie auch bei weiteren Anschlägen auf kritische Journalisten wurden die Täter nicht gefasst.

4.3.2 Maltesische Antworten auf die Seemigration

Die Regierung Maltas hat bisher im Umgang mit den ankommenden Migranten vorwiegend zwei Lösungsansätze verfolgt. Zunächst werden alle ankommenden Migranten, die zu ca. 79% einen Asylantrag stellen und zu ca. 50% einen Schutzstatus zugesprochen bekommen, lange inhaftiert.⁸⁰ Je nach Status und Wartezeit auf ihre Anhörung vor der Kommission für Flüchtlinge (REFCOM) bleiben Asylsuchende bis zu 12 Monate in Haft, nach einer Ablehnung bis zu 18 Monate. Alle Migranten, die keinen Asylantrag stellen, werden für 18 Monate inhaftiert. Zu der vielfach durch Europaparlament und NGOs kritisierten langen Haftdauer und den schlechten

80 Zahlen zitiert nach Brian Vassallo, UNHCR-Repräsentant auf Malta. Die Schutzquote beinhaltet sowohl Flüchtlinge, die einen humanitären Schutzstatus erhalten, als auch Asylsuchende, die einen GFK-Flüchtlingsstatus zuerkannt bekommen.

Haftbedingungen,⁸¹ kommt zudem erschwerend hinzu, dass so gut wie keiner der Migranten Malta als Zielort gewählt hatte. Im Gegenteil ist Malta wegen seiner geringen Größe, den schlechten Arbeitsmöglichkeiten und den seit dem EU-Beitritt Maltas 2004 geringen Möglichkeiten, in ein anderes EU-Land zu gelangen, bei den Migranten äußerst unbeliebt. „Once they get here they are stuck“ wie Jason St. John treffend bemerkt und fortfährt: „Cause you know that the Dublin Convention prevents these people from leaving. So this is a big issue for us and its one that we constantly raise with the EU.“⁸²

Neben der Haftpolitik liegt das weitere Hauptaugenmerk der maltesischen Politik darauf, die Institutionen der EU und die anderen Mitgliedsländer für die schwierige Situation Maltas und der Migranten auf Malta zu sensibilisieren. Ziel der maltesischen EU-Bemühungen ist es, Sonderregelungen für die sogenannte *Dublin-II-Verordnung*, die festlegt, welches Land für ein Asylgesuch zuständig ist (siehe Kapitel 1), zu erreichen. Offensichtlich spielte diese Verordnung während der EU-Beitrittsverhandlungen, die vor den ersten größeren Anlandungen stattfanden, keine große Rolle. Malta erreichte vor allem auf Grund seiner Größe insgesamt über 70 Ausnahmen und Sonderregelungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, hatte aber bezüglich der *Dublin-II-Verordnung* die Bedeutung für Malta nicht erkannt oder nicht für bedeutend gehalten.⁸³

Neben der Verpflichtung, für alle der vorwiegend aus Kriegs- und Krisengebieten wie Somalia, Eritrea oder Sudan ankommenden Migranten Asylanträge durchzuführen, ergibt sich aus der *Dublin-II-Verordnung* zudem die Unmöglichkeit für Flüchtlinge mit humanitärem Status, in andere EU-Länder weiterzuwandern. Sie machen jedoch bei von 2002 bis Mai 2007 2195 Flüchtlingen mit humanitärem Schutzstatus und nur 192 aner-

81 Siehe zum Beispiel: Europäisches Parlament (2006): *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Flüchtlinge in Malta*. Dok. Nr. P6_TA (2006) 0136, Médecins du Monde (Hg.) (2007): „Everybody just tries to get rid of us.“ *Access to health care and human rights of asylum seekers in Malta. Experiences, results and recommendations*. Paris.

82 Interview mit Jason St. John in La Valletta am 02.10.2007 in einem Saal der Heritage Malta.

83 Ebd.

kannten Flüchtlingen nach der *Genfer Konvention* den Hauptteil der Flüchtlinge auf Malta aus. Wegen der hohen Zahl von Flüchtlingen mit humanitärem Schutzstatus wünscht sich Malta, dass auch Flüchtlinge, die in dem Land diesen Status zuerkannt bekommen, nach einem Verfahren des Lastenausgleichs in andere Länder der EU weiterwandern dürfen. Bisher haben die Bemühungen Malτας nur mäßigen Erfolg, wie Jason St. John bedauert:

„EU burden sharing is extremely important to us. Our voice may be limited but, you know, we are constantly harping on this. And although all the responses say the right things, translating this into action is very slow or not existent. They are listening, but action is difficult [...] We are pressing on two issues. The first is the revision of the Dublin II convention, which we think is inadequate. It takes no cognisance of the special circumstances of Malta and possibly of other front-line states. That means more fairly revised burden sharing. And secondly, if only the 26 of all member states would take 25 or 30 a year, there would be no more problems anymore. [...]“⁸⁴

Auf Grund des Dublin-Systems wurden von 2002 bis September 2007 sogar 219 Asylsuchende aus anderen EU-Ländern nach Malta überführt, die irregulär von Malta weitergereist waren.⁸⁵ Eine Resolution des Europäischen Parlaments kommt im April 2006 zu dem Schluss, dass die *Dublin-II-Verordnung* für Malta und andere Länder in ihrer Anwendung untragbar ist und fordert aus diesem Grund die Kommission auf, die *Dublin-II-Verordnung* im Sinne der südlichen und östlichen Grenzstaaten der EU zu überarbeiten.⁸⁶ Der Bericht der Europäischen Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems vom Juni 2007 geht auf die Probleme der Lastenverteilung für die europäischen Grenzländer oder die maltesischen Forderungen

84 Ebd.

85 Interview mit Polizeifunktionär Karl Vella am 09.10.2007 in seinem Büro der maltesischen Polizei im Hauptquartier in Floriana.

86 Europäisches Parlament (2006): *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Flüchtlinge in Malta*. Amtsblatt EU C 303E vom 13.12.2006.

jedoch nicht ein.⁸⁷ Es scheint, dass das in langwierigen Verhandlungen gefundene System nicht erneut „aufgeschnürt“ werden soll.

Die finanzielle Unterstützung der EU, die zum Beispiel aus dem Förderprogramm ARGO im Jahr 2006 über 600.000 Euro für die maltesischen Haftzentren bereitgestellt hat, wird von meinen Interviewpartnern der maltesischen Regierung als nicht ausreichend wahrgenommen. Geld sei auf Malta jedoch nicht das Hauptproblem, sondern die Größe und die begrenzten Ressourcen der Insel und der Regierung, wie Offizier Louis Borg betont.⁸⁸

Auf Malta werden die Spannungen rund um irreguläre Migranten und Asylsuchende als eine direkte Folge des EU-Beitritts wahrgenommen. Die maltesische Regierung fühlt sich mit einem Problem allein gelassen, das ohne den Beitritt nicht in dieser Dimension aufgetreten wäre. Zudem gab es im Sommer 2007 auch von Seiten der EU-Institutionen, vor allem Kommission und Parlament, heftige Kritik an der maltesischen Regierung im Umgang mit Migranten auf See und einer Verletzung der Aufnahme- und Rettungspflicht (siehe Kapitel 6). Malta fühlt sich damit einerseits als *Bollwerk der EU* zu wenig unterstützt und andererseits für die durch die geringe Unterstützung entstandenen Verhältnisse kritisiert.

4.3.3 Asylsuchende auf Malta

Bevor die ersten Asylsuchenden im Jahr 2002 mit Booten anlandeten, kamen in den 1990er Jahren vor allem Flüchtlinge aus Irak und Ex-Jugoslawien nach Malta. 1951 hatte Malta die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet, allerdings mit geographischer Einschränkung, die Malta nur für die Aufnahme europäischer Flüchtlinge verantwortlich machte.⁸⁹ Bis 2001 gab es deshalb ein Abkommen mit dem UNHCR, das ermöglichte, dass die insgesamt etwa 3000 Asylsuchenden von 1981 bis 2001, die als

87 Europäische Kommission (2007): *Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems*, KOM (2007) 299 endgültig.

88 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

89 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

Flüchtlinge anerkannt wurden, mittelfristig in andere Länder weiterwandern konnten.⁹⁰ Im Oktober 2001 erließ Malta auf Grund der Beitrittsbestimmungen der Europäischen Union, deren Mitglied es seit 1. Mai 2004 ist, ein neues Asylgesetz: den *Refugees Act* (Act XX/2000). Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes muss Malta die europäischen Asylrichtlinien sowie die *Dublin-II-Verordnung* umsetzen und ist nun auch verantwortlich für die Aufnahme und das Asylverfahren von Asylsuchenden aus Afrika und anderen Ländern. Weiterwanderungen gibt es nur noch in sehr geringem Umfang.⁹¹

Mit der Verabschiedung des *Refugees Act* ging die Neugründung der *Refugee Commission* (REFCOM) einher, die auf Malta für die Prüfung aller Asylgesuche zuständig ist. REFCOM untersteht dem maltesischen Innenministerium und nahm seine Arbeit im Januar 2002 auf. Während meines Aufenthalts waren dem Flüchtlingskommissar (*Refugee Commissioner*) Franco Mistuf 13 Sachbearbeiter unterstellt.⁹²

Asylsuchende müssen in Haft zunächst ein Formular (*Preliminary Questionnaire*) ausfüllen, das ihre Absicht, einen Asylantrag zu stellen, erklärt und REFCOM erste Angaben zur Person liefert. In Haft wird durch UNHCR und den Jesuiten Flüchtlingsdienst (JRS) Rechtsberatung für Asylsuchende geleistet. Sie unterstützen die Häftlinge wenn nötig bei der Antragstellung. Mit Ausfüllen des Formulars werden die Asylsuchenden auf eine Warteliste gesetzt, bis ihre Anhörung durch die Mitarbeiter von REFCOM durchgeführt wird.⁹³ Die Wartezeit für die Anhörung hat sich in den letzten Jahren wegen Überlastung von REFCOM verlängert. Heute bleiben Asylsuchende oftmals volle zwölf Monate in Haft und werden dann

90 Maltatoday vom 14.01.2007.

91 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

92 Interview mit Franco Mistuf, Direktor der Kommission für Flüchtlinge (REFCOM), am 03.10.2007 in seinem Büro in der Festung St. Elmo in La Valletta.

93 Jesuit Refugee Service (Hg.) (2006): *Asylum in Malta: what you should know. Guide to the asylum procedure for immigrants in detention*. Birkirkara, S. 7.

ohne angehört worden zu sein entlassen.⁹⁴ Wird die Anhörung früher durchgeführt, werden die anerkannten Flüchtlinge aus der Haft entlassen.

Nach Abschluss der Anhörung und der Untersuchungen wird die Entscheidung von REFCOM den Asylsuchenden innerhalb von einer Woche mitgeteilt. Anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und Flüchtlinge mit humanitärem Schutzstatus werden aus der Haft entlassen. Abgelehnte Asylsuchende verbleiben weiterhin in Haft, werden dann jedoch nach 18 Monaten entlassen. Alle aus der Haft entlassenen Migranten bekommen einen Platz in den sogenannten *open centres* zugewiesen.

Hauptherkunftsländer der 1696 angelandeten Migranten auf Malta waren im Jahr 2007 Somalia, Eritrea und die Elfenbeinküste. 2008 landeten 2704 Migranten an. Sie kamen vor allem aus Somalia, Nigeria und Tunesien. In diesem Jahr machten Flüchtlinge aus Somalia nahezu die Hälfte aller angelandeten Migranten aus (49%).⁹⁵ Weitere Herkunftsländer sind beispielsweise Sudan, Äthiopien, Ghana und Mali. Wie schon beschrieben stellen etwa 79% der anlandenden Migranten einen Asylantrag. Die Schutzquote lag in den letzten Jahren entsprechend den Herkunftsgebieten der Asylsuchenden, die vor allem aus Krisen- und Kriegsgebieten stammen, bei über 50%. Davon erhält allerdings nur ein Bruchteil einen Flüchtlingsstatus nach der GFK (2008: 0,52% aller Anträge), die überwiegende Mehrheit erhält einen jährlich zu erneuernden humanitären Schutzstatus (2008: 53,84% aller Anträge).⁹⁶ Abgelehnte Asylsuchende können innerhalb von zwei Wochen gegen ihr Urteil Einspruch beim sogenannten *Appeals Board* einlegen. Allerdings wurde bis zu meinem Besuch auf Malta im September

94 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

95 Médecins Sans Frontières (Hg.) (2009): „*Not Criminals*“ *Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres*. URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_20090416.news (20.07.2009).

96 Ebd.

2007 seit Einrichtung des *Appeals Board* 2002 kein ablehnendes Urteil von REFCOM von dem Gremium geändert.⁹⁷

4.3.4 Haftzentren und open centre

Wie erwähnt werden auf Malta alle anlandenden Migranten und Asylsuchenden in Haftzentren inhaftiert. Die irreguläre Einreise nach Malta gilt nicht als strafbar, die lange Haftdauer wird jedoch als notwendig „im Interesse der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung“⁹⁸ angesehen. Von der Haft ausgenommen und möglichst schnell in *open centre* verlegt werden fünf Personengruppen, die mir Offizier Louis Borg, Direktor des *Detention Service*, benennt: unbegleitete Minderjährige, Familien mit Kindern, schwangere Frauen, Menschen mit Krankheiten oder Behinderungen und ältere Menschen.⁹⁹

Zum Zeitpunkt meiner Forschung auf Malta im September 2007 waren vier *detention centre*, wie sie auf Malta genannt werden, in Betrieb: *Hal Safi* und *Lyster Barracks* untergebracht auf Gelände des Militärs und *Floriana Police Headquarters* und *Ta-Kandja* in Gebäuden der Polizei. In den Haftzentren mit einer Gesamtkapazität von offiziell 1279 Haftplätzen¹⁰⁰ befanden sich im September 2007 1705 Migranten, davon 150 Frauen.¹⁰¹

Der *Detention Service*, der die Haftzentren auf Malta verwaltet und die Häftlinge bewacht, wurde im Jahr 2005 gegründet und untersteht dem Innenministerium. Wie Offizier Borg sind auch die 180 Mitarbeiter des *Detention Service* alle Angehörige der Armee oder der Polizei, die für die

97 Interview mit dem maltesischen UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

98 Ministry of Justice and Home Affairs, Ministry for the Family and Social Solidarity (Hg.) (2005): *Irregular Immigrants, Refugees and Integration*. La Valletta, S. 11.

99 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

100 Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 43.

101 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

Arbeit in den Zentren abgestellt werden. Zudem haben sich einige ehemalige Soldaten und Polizisten freiwillig für den Dienst in den Haftzentren gemeldet.¹⁰² Sozialarbeiter oder andere Zivilisten gehören nicht zum *Detention Service* und nur einige Mitarbeiter von NGOs wie dem Jesuitenflüchtlingsdienst und dem UNHCR haben Zugang zu den Zentren. Auf die Haftbedingungen werde ich in Kapitel 9 genauer eingehen.

Nach der Entlassung aus den Zentren werden alle Migranten, auch abgelehnte Asylsuchende, in den sogenannten *open centres* untergebracht. Abschiebungen aus Malta sind bisher außergewöhnlich, weil Malta über nur sehr wenige Auslandsvertretungen in den Herkunfts- oder Transitländern der Migranten verfügt und somit kaum die dafür nötigen diplomatischen Kontakte hat.¹⁰³ Da Migranten mit humanitärem Schutzstatus die Insel nicht dauerhaft und irreguläre Migranten Malta gar nicht legal verlassen können, wurden die ersten *open centres* im Jahr 2002 auf Malta eingerichtet. Da auch die Integration auf Malta, wie die Aufnahme einer regelmäßigen Arbeit oder die Anmietung einer Wohnung, für Migranten aus Afrika schwierig ist, sind einige Migranten seit 2002 in *open centres* untergebracht.¹⁰⁴ Im Gegensatz zu den Haftzentren konnte ich nach Einholung einer Erlaubnis bei der Betreiberbehörde der *open centre* OIWAS (*Organisation for the Integration and Welfare of Asylum Seekers*) zwei dieser Zentren besuchen: *Hal Far Tent Village* und *Marsa Open Centre*. Zudem eine Unterkunft des *Peace Laboratory*, geleitet von Pater Austin Galea, das privat betrieben wird. OIWAS wurde im Juni 2007 gegründet und ist dem Ministerium für Familie und Soziales angegliedert. Im September 2007 wurden durch OIWAS etwa 2000 Migranten in fünf *open centres* und einigen Wohnungen untergebracht: Zwei größere in Marsa und Hal Far für erwachsene Migranten, eines in Balzan für Familien und zwei in Santa Venera und Birkirkara für unbegleitete minderjährige Migranten.¹⁰⁵ Auf die näheren Verhältnisse

102 Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 46.

103 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

104 Interview mit OIWAS-Mitarbeiter Lawrence Herrera am 24.09.2007 in seinem Büro der Organisation in Floriana.

105 Ebd.

in den *open centres* werde ich ebenfalls in Kapitel 9 eingehen. Abschließend möchte ich als Ausblick auf die empirischen Kapitel dieser Arbeit eine kurze Nebeneinanderstellung der maltesischen und der italienischen Politik vornehmen.

4.4 DIE ITALIENISCHE UND MALTESISCHE POLITIK IM VERGLEICH

Ein Vergleich der beiden Länder im Umgang mit Migration und Bootsmigranten ist wegen der großen Unterschiede schwierig. Italien entwickelt sich seit vielen Jahren zum Einwanderungsland und ist eines der größten Länder der EU, Malta ist hingegen ein kleiner Inselstaat mit nur wenigen Einwohnern. Ökonomisch gesehen ist Italien bei seiner gegenwärtigen Politik auf Migranten ohne Aufenthaltsstatus angewiesen, während dies für die maltesische Wirtschaft eine untergeordnete Rolle spielt (siehe auch Schlusskapitel). Beigetreten ist Malta der EU im Gegensatz zum Gründungsmitglied Italien erst im Jahre 2004, die nun entstandene Perspektive auf das Phänomen der Bootsmigration als bedrängter „Front-Staat“ hängt eng mit dem Beitritt zur EU zusammen. Mit der *Dublin-II-Verordnung* und mit dem Beitritt zum *Schengener Abkommen*, das Malta zur EU-Außengrenze gemacht hat, hat sich Malta zur Durchführung aller auf Malta anlandenden Migranten und zur Abwehr irregulärer Migration verpflichtet.

So unterschiedlich die beiden Länder sind, so unterschiedlich sind auch ihre Reaktionen auf die Seemigration. Dies wird sich in den folgenden empirischen Kapiteln zeigen. Beiden Ländern gemein ist, dass es ihnen um die Verhinderung der Anlandungen von Bootsmigranten geht. Sie haben dabei unterschiedliche Praktiken und Politiken ausgebildet. Diese wurden zum Teil auch informell oder gegen bestehendes Recht etabliert. Italien hat dabei sowohl auf der operativen Ebene auf See wie auch auf der politischen Ebene, zum Beispiel in der Kooperation mit nordafrikanischen Ländern, mehr Möglichkeiten als Malta. Doch auch Malta kann auf europäischer Ebene einen wachsenden Einfluss geltend machen, wie vor allem Kapitel 8 illustriert. Hier kann man im Zuge der Europäisierung der Grenzkontrollen der EU von einem Geltungsgewinn der kleinen Insel im Zuge des Transnationalisierungsprozesses sprechen. Die nun folgenden Kapitel werden im Einzelnen darauf eingehen, welche Politik Malta und Italien auch im Rah-

men der Europäischen Union im Umgang mit der Seemigration verfolgen. Die Auswirkungen dieser Politik, die zum Teil unbeabsichtigt sind, werden analysiert und diskutiert.

5. „Libya is a trap.“¹ – Migranten und Flüchtlinge in Libyen

Auf den folgenden Seiten sollen die Lebenswelten von Migranten und Flüchtlingen in Libyen, die zum Teil eine Überfahrt nach Europa planen, beschrieben werden. Einige Rahmenbedingungen für das Leben von Flüchtlingen in Libyen, wie die Kooperation mit Italien und der EU im Migrationsbereich und die Veränderungen in der libyschen Ausländer- und Grenzsicherungspolitik in den letzten Jahren, sind im vorhergehenden Kapitel vorgestellt worden. Im kommenden Kapitel sollen die Folgen dieser Politik anhand des empirischen Materials der Feldforschung in Tripolis deutlich werden. Verwoben mit einigen Hintergrundinformationen und Anmerkungen aus der Literatur werden meine Begegnungen in Tripolis dabei zu Geschichten, die sich exemplarisch verdichten und die von Reisewegen und dem Alltag in der Stadt erzählen. Gemäß dem Reiseweg der Migranten und Flüchtlinge aus den Ländern der Subsahara beginnen die Erzählungen in der Wüste.

Forschungsfragen des Kapitels betreffen zum einen die Analyse der Situation der Migranten bezüglich der engen italienischen und europäischen Zusammenarbeit mit Libyen in der Grenz- und Migrationspolitik. Lassen sich Auswirkungen der Kooperation auf die Lage der Migranten vor Ort und die Entwicklung von Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz feststellen? Und welchen Einfluss haben die sich in den letzten Jahren verschlech-

1 Formulierung einer Migrantin zu den Lebensverhältnissen in Libyen.

ternden Lebens- und Haftbedingungen für Migranten in Libyen auf ihre Migrationsentscheidungen? Zum anderen sollen anhand der Fallbeispiele aus dem Feld die *agency* der Migranten und der libyschen Sicherheitskräfte ausgeleuchtet und somit die Machtverhältnisse und Handlungsspielräume der Akteure vor dem Hintergrund der strukturellen und rechtlichen Bedingungen in Libyen deutlich werden. Insgesamt ergibt sich so ein Bild, das verdeutlicht, welche Funktion und Stellung die libysche Migrationspolitik in der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ einnimmt – eine Position die nicht festgeschrieben ist, sondern sich mitten in einer Aushandlungsphase befindet.

5.1 DURCH DIE SAHARA

Die allermeisten Migranten, die von Libyen nach Italien übersetzen, treten zunächst eine riskante und mühsame Reise durch die Sahara an. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Migranten, die Richtung Nordafrika reisen, Europa zum Ziel haben (siehe unten). In diesem Abschnitt werden die Bedingungen der Wüstenreise von Migranten, die vornehmlich ohne Visa aufbrechen, thematisiert. Die Reisen von Informanten, die ich in Tripolis kennen gelernt habe, werden dabei exemplarisch geschildert und einige Gefahren und Bedingungen für Migranten in der Wüste dargestellt.

Mit über 4000 km Landgrenze bieten alle sechs direkten Nachbarländer (Tunesien, Algerien, Niger, Tschad, Sudan, Ägypten) Einreisemöglichkeiten nach Libyen. Nur die Grenze Libyen/Sudan ist aus Gründen des Bürgerkrieges im Sudan offiziell geschlossen. Für die Migranten aus Ägypten und anderen arabischen Ländern sind die Reisewege nach Libyen weit weniger beschwerlich, da sie mit einem Visum entlang der Küste offizielle Routen und Grenzübergänge nutzen können. Anders ist die Situation jedoch für die irregulär und ohne Visum reisenden Migranten aus den Ländern der Subsahara. Trotz dem großen Gebiet, aus dem Migranten und Flüchtlinge nach Libyen reisen, sind die möglichen Routen Richtung Norden vor allem durch die geologischen Verhältnisse stark begrenzt. Im Allgemeinen überschneiden sie sich mit jahrhundertealten Handels- und Transportwegen der Sahara, können durch politische Veränderungen oder aus Gründen der verstärkten polizeilichen Kontrollen jedoch auch schnell wechseln.

Als einer der wichtigsten Sammelpunkte vor einer Reise durch die Sahara liegt Agadez im Zentrum von Niger und ist seit 1985 von 30.000 Einwohnern auf heute ca. 100.000 Einwohner angewachsen.² Im 16. Jahrhundert galt die Stadt als Schnittpunkt der Karawanenwege, die ihren damaligen Reichtum auf den Handel mit Gold und Sklaven nach Libyen und Algerien gründete.³ Auch das schnelle Anwachsen in den letzten Jahren verdankt Agadez der Wiederbelebung von Wüstenrouten, die seit Jahrhunderten genutzt werden. Niger hat als eines der ärmsten Länder der Welt keinerlei Interesse daran, die blühenden Geschäfte mit durchreisenden Migranten zu unterbinden.⁴ Hier hat sich der Weitertransport von Flüchtlingen zu einem lebenswichtigen Wirtschaftszweig entwickelt und der städtische Busbahnhof beherbergt Dutzende „Reisebüros“, die über eine amtliche Genehmigung als Transportunternehmen in die nordafrikanischen Länder verfügen.⁵ Im Bericht der EU-Kommission, die im Anhang eine Fallstudie mit dem Titel „The Niger-Libyan Connection“ enthält, heißt es: „[...] Agadez is of strategic importance for the smuggling networks.“⁶ Nachdem festgestellt wird, dass eine Kontrolle der Transitmigration durch Niger grundsätzlich nicht im Interesse der Bevölkerung und der Regierung von Niger liegt, heißt es weiter: „Since there is Government concern about rebels in the North of Niger and international concern about possible terrorist links, this could offer a ground for a common understanding of the desirability of control and of addressing the issue of illegal immigration.“ Diese Anmerkung des Berichts ist ein Beispiel dafür, wie Sicherheits- und Migrationsfragen verknüpft werden, um Länder, die außerhalb der Europäischen Union liegen, in die Einflusszone der europäischen Migrationskontrolle und

-
- 2 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 51.
 - 3 Bensaad, Ali (2005): *Durch die Wüste – Reise ans Ende der Angst*. In: *Libyen-News.de*. Verfügbar über: www.libyen-news.de/migration.htm (30.05.2006).
 - 4 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 52.
 - 5 Bensaad, Ali (2005): *Durch die Wüste – Reise ans Ende der Angst*. In: *Libyen-News.de*. Verfügbar über: www.libyen-news.de/migration.htm (30.05.2006).
 - 6 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 51.

anti-terroristischen Sicherheitspolitik zu integrieren. Eine Stadt wie Agadez, Dreh- und Treffpunkt für Migranten, die ohne Visum Richtung Norden reisen und für die größeren und kleineren Transportunternehmen, die ab hier den schwierigen Weg durch die Wüste organisieren, kennt heute jedoch noch keine irreguläre Migration.

5.1.1 Scotts Reise

Scott habe ich bei meinen ersten Besuchen in der katholischen Kirche von Tripolis getroffen und wir kennen uns nun schon recht gut. Ich bitte ihn, mir seine Reiseerlebnisse durch die Wüste nach Tripolis zu schildern.⁷

Scott gelangt mit dem Bus von Lagos aus über Maradei und Senden in Niger nach Agadez. In Agadez steigt er auf einen Toyota Pick-up eines der unzähligen Transportunternehmen um, die die Weiterreise Richtung Algerien durch die Ténéré-Wüste leiten. Seine Mitreisenden sind Migranten aus der Demokratischen Republik Kongo, Nigeria, der Elfenbeinküste und, so erzählt er erstaunt, sogar drei Pakistanis. Tatsächlich verdichten sich die Informationen, dass immer mehr Menschen aus Pakistan, Afghanistan und auch Sri Lanka versuchen, über Niger in die EU einzureisen. Da bisherige Wege über Osteuropa oder auch Ägypten durch verstärkte militärische Kooperation kaum mehr gangbar sind, kommen immer mehr Migranten und Flüchtlinge mit dem Flugzeug nach Niger und reisen dann über Agadez weiter.⁸

Scott bezahlt für die Reise von Agadez bis nach Tamaraset in der algerisch-libyschen Grenzregion 70 US\$. Er sitzt mit ca. 25 Personen auf der überfüllten Ladefläche eines Jeeps. Schon auf dem Weg aus der Stadt müssen verschiedene Checkpoints der Polizei überwunden werden, die für die Weiterfahrt jedes Mal Geld verlangen.

7 Das Interview fand am 25.10.2006 in Tripolis in einem Café statt. Scott Gowon ist in Libyen insofern in einer privilegierten Situation, als dass er als Fußballspieler bei einem professionellen Verein in Tripolis sein gewisses Auskommen hat und auch auf dem Gelände des Vereins ein kleines Zimmer bewohnt.

8 Bensaad, Ali (2005): *Durch die Wüste – Reise ans Ende der Angst*. In: *Libyen-News.de*. Verfügbar über: www.libyen-news.de/migration.htm (30.05.2006).

Die Überwindung des Grenzgebietes zwischen Algerien und Libyen sei besonders schwierig, erzählt Scott. In Tamaraset nimmt er Kontakt mit algerischen Wüstenführern auf, die ihn bis an die Stadtgrenze der libyschen Stadt Ghat bringen sollen. Auf dem Weg in Richtung Ghat blockieren algerische Wüstenbewohner die Straße, um eine Art Wegezoll einzutreiben. Im unmittelbaren Grenzgebiet müssen dann alle Reisenden die Pick-ups verlassen und zu Fuß die Grenze überqueren.

„Für drei Tage liefen wir auf dem Weg zwischen Tamaraset und Ghat durch die Wüste. An dieser Stelle, wo wir die Grenze überqueren mussten, kommen viele Menschen in der Wüste um. Die algerischen Wüstenführer bringen die Migranten zum Teil gar nicht bis nach Ghat, sondern begleiten sie nur bis kurz hinter der Grenze auf libysches Territorium. Viele verlaufen sich dann in der Wüste.“⁹

Scotts weitere Reise von Ghat nach Obari in die größere Wüstenstadt Sebah läuft relativ problemlos auf einem weiteren Pick-up Jeep. Er wird weder von der libyschen Polizei, noch von Wüstenbewohnern aufgehalten. In Sebah fragt er andere Migranten nach der Situation von Migranten in libyschen Städten. Tripolis gilt nach seinen Informationen als die weitaus angenehmste Stadt mit den besten Verdienstmöglichkeiten und auch weniger Polizeigewalt und Rassismus der libyschen Bevölkerung gegenüber Migranten aus den Subsahara-Ländern.

Den letzten Teil der Reise von Sebah über Birak nach Misratha an der Mittelmeerküste legt Scott teils mit dem Jeep, teils mit dem Minibus zurück. Von Misratha nach Tripolis sind es dann nur noch 100 km auf einer gut ausgebauten Küstenschnellstraße. Insgesamt hat Scott einen Monat für seine Reise von Lagos nach Tripolis gebraucht und 300 US\$ bezahlt. Er betont immer wieder, wie groß sein Glück war und dass seine Reise vergleichsweise sehr schnell und glatt verlaufen sei. Andere hätten aus verschiedenen Gründen nicht so viel Glück wie er. Er sei ein allein reisender junger Mann, das mache die Sache einfacher. Obwohl er nicht auf Bekannte oder Netzwerke aufbauen konnte, habe er immer wieder Anschluss gefunden und von anderen Migranten nützliche Informationen erhalten.

9 Feldtagebuch am 25.10.2006.

Viele Migranten müssten aus Mangel an Geld auch weite Fußmärsche durch die Wüste auf sich nehmen. Dann in einer Stadt angekommen, würden sie versuchen, etwas Geld für die Weiterreise zu verdienen. Die Reise bis an die Mittelmeerküste kann sich so über Jahre hinziehen. „Mit Gottes Hilfe sind wir von Unfällen und Motorschäden verschont geblieben. Auch von Überfällen, die in der Wüste so häufig sind.“ Die von ihm angesprochenen Transportunternehmen hätten zudem die bezahlte Wegstrecke mit ihm zurückgelegt und nicht wie so oft, die Kunden ausgeraubt und in der Wüste zurückgelassen. „Entlang des Weges habe ich immer wieder die Überreste von Menschen verwesen sehen, das war das traurigste und schlimmste an meiner Reise durch die Wüste“¹⁰, erzählt Scott.

Abschließend spreche ich Scott im Interview nochmals auf die Transportunternehmen an, auf die er seit Agadez auf seiner irregulären Reise angewiesen war. Er berichtet, dass sein Eindruck gewesen sei, auf jeder seiner Stationen eine neue Organisation angesprochen zu haben, die ihn dann für den ausgehandelten Preis zum gewünschten Ziel gebracht hätte. Es hätte keine Kontakte oder Forderungen über das Reiseziel hinaus gegeben. Wie schon erwähnt sei er dabei immer auf zuverlässige Reiseführer gestoßen, was in der Wüste überlebenswichtig ist.

5.1.2 Menschensmuggel, Menschenhandel oder Fluchthilfe?

Im Umfeld der Organisation von informellen Reisen und Grenzüberquerungen von Migranten und Flüchtlingen haben sich eine Vielzahl von Unternehmungen und Netzwerken gebildet, die aus dem Transportwunsch der Migranten Kapital schlagen. Eine UN-Definition unterscheidet bei dem irregulären Transport von Migranten den so genannten Menschensmuggel (*smuggling of migrants*) und Menschenhandel (*trafficking in persons*):

„The smuggling of migrants, while often undertaken in dangerous or degrading conditions, involves migrants who have consented to the smuggling. Trafficking victims, on the other hand, have either never consented or, if they initially consented, that consent has been rendered meaningless by the coercive, deceptive or

10 Ebd.

abusive actions of the traffickers. Another major difference is that smuggling ends with the arrival of the migrants at their destination, whereas trafficking involves the ongoing exploitation of the victims in some manner to generate illicit profits for the traffickers.“¹¹

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000 enthält Protokolle, die sich mit beiden Phänomenen getrennt beschäftigen.¹²

Abseits der offiziellen Übereinkommen entzieht sich das Phänomen des Menschenschmuggels und -handels zumeist eindeutigen Zuordnungen. Es sind viele Mischformen zwischen kriminellen Ausbeutungs- und informellen Dienstleistungsunternehmen zu finden, auch gibt es Arrangements, die als Fluchthilfe ohne eigenes finanzielles Interesse bezeichnet werden können. Wie Panagiotidis und Tsianos anmerken, bleibt die Figur des „Traffickers“ beziehungsweise „Schleusers“ ein „blinder Fleck“¹³ in der Grenz- und Migrationsforschung, „selten erforscht und am meisten kriminalisiert“¹⁴. In der vorliegenden Arbeit wird die Sprache immer wieder auf die Organisationen und Netzwerke kommen, die informell reisende Migranten transportieren. Auch meine Informationen zu diesem Thema blieben jedoch fragmentiert. Die Tatsache, dass informell reisende Migranten und Flüchtlinge auf diese Formen des Reisetransports zurückgreifen müssen und oft keine Möglichkeit haben, Grenzen legal zu queren, bringt sie grundsätzlich jedoch in eine verletzliche Situation.

11 Verfügbar über: URL: http://www.unodc.org/unodc/trafficking_victim_consent.html#how (06.03.2007).

12 Das sind zum einen das „Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children“ und zum anderen das „Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air“, beide sind Teil der „United Nations Convention against Transnational Organized Crime“ vom 15. November 2000 (A/55/383).

13 Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2007): *Denaturalizing „Camps“: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 65.

14 Ebd.

5.1.3 Handel um Haftentlassung – Die Reise der Familie Tshombé

Pierre Tshombé ist so freundlich, mich bei unserer Begegnung in der Kirche nach Hause einzuladen, seine Frau Christine hätte vor zwei Wochen ein Kind bekommen, ich müsse sie und das Baby unbedingt besuchen. Mit einem Bekannten fahre ich einige Tage später mit dem Bus in einen Bezirk am Rande von Tripolis, um die Familie kennen zu lernen.

Pierre Tshombé und seine Familie, deren Lebensumstände in Tripolis ich später näher vorstelle, sind auf einer ähnlichen Strecke wie Scott Gowon von der Demokratischen Republik Kongo über Nigeria, Niger und Algerien nach Tripolis gereist. Sie erzählen von ihrer Flucht im Spätsommer 2006, ihrer Angst vor gewalttätigen Auseinandersetzungen im Zuge der Präsidentschaftswahlen in ihrem Heimatland und ihrer dortigen Perspektivlosigkeit. Pierre hat als Elektriker gearbeitet, Christine hat einen Collegeabschluss. Sie hätten von Bekannten gehört, die ebenfalls nach Libyen aufgebrochen waren und hätten deshalb Libyen als Ziel ihrer Flucht gewählt. An eine Reise nach Italien würden sie momentan, mit zwei Babies, nicht denken.

Als ich sie in ihrer Unterkunft in Tripolis besuche, kommen wir auch auf ihren Reiseweg zu sprechen.¹⁵ Christine Tshombé, die auf der Reise hochschwanger war und mit einem Sohn von einem Jahr reiste, und ihr Mann Pierre beschreiben die Reise als sehr schwierig. Christine möchte offensichtlich nicht daran erinnert werden und schlägt die Augen nieder, als ich darauf zu sprechen komme.

Pierre erzählt mir eine wichtige Episode ihrer Reise: Im Grenzgebiet bei Ghat seien sie von der Polizei kontrolliert und in einem kleinen Wüstenlager gefangen gehalten worden. Nach ca. zwei Wochen in Haft ohne Informationen über ihr weiteres Schicksal bot ein Offizier Pierre an, in seinem Haus elektrische Arbeiten auszuführen, er habe gehört Pierre sei Elektriker. Pierre ging natürlich auf dieses Geschäft ein und so konnte die ganze Familie ihre Reise fortsetzen.

15 Das Gespräch mit Pierre Tshombé und seiner Frau Christine findet am 22.10. 2006 in einem Vorort von Tripolis statt.

Diese Art von Korruption, um eine Haftentlassung zu erwirken, scheint häufig zu sein, da ich öfters von Dienstleistungen hörte, die an Stelle von Geld bezahlt wurden, um aus der Haft entlassen zu werden und die Reise fortsetzen zu können. Dabei kann es sich zum Beispiel um Maler- oder andere Bauarbeiten handeln. Frauen werden auch unter Druck gesetzt, sexuelle Handlungen vorzunehmen, wie mir mehrfach erzählt wird. Sara Hamood beschreibt, wie in der Oasenstadt Kufra im Südosten von Libyen ein Gefängnisdirektor und der Gouverneur von Kufra nach sieben Monaten Haft einem Sudanesen und weiteren 127 Häftlingen aus Äthiopien unterbreitete, dass er sie alle entweder in der Wüste aussetzten oder für je 200 US\$ mit einem Pick-up Jeep nach Benghazi transportieren werde. Das fehlende Geld wurde von den in dieser Weise unter Druck gesetzten Migranten durch das so genannte *Hawala-System*¹⁶ aufgebracht und sie konnten ihre Reise in Richtung Mittelmeerküste fortsetzen.¹⁷

Auch Steven Jones, Direktor der *International Organisation for Migration* (IOM) in Libyen, äußert sich in unserem Gespräch¹⁸ zur Korruption der Polizeibeamten der Küstenwache und Haftwächtern. Nach seiner Meinung sei dies in Libyen ein großes Problem, das der wirksamen Kontrolle der Migrationsbewegungen in Richtung Europa massiv im Wege stehe. Das Problem sei dabei, dass die Polizeibeamten sehr wenig verdienten und so natürlich anfällig für das für sie vergleichsweise leicht erworbene Korruptionsgeld der Migranten seien. Wie ich später von einem libyschen Bekannten erfahre, verdienen Polizisten monatlich ca. 250 Libysche Dinar (ca.140

16 Dieses seit Jahrhunderten genutzte System, das auch bei meinen Gesprächen in Tripolis in Zeiten von Geldmangel als zum Teil einzige Ressource genannt wurde, basiert hauptsächlich auf Vertrauen. Es handelt sich dabei um ein weltweit funktionierendes Überweisungssystem, das völlig ohne Banken oder Institutionen auskommt, sondern über Mittler funktioniert, die an einem Ort Geld auszahlen, das sie zum Teil an einem völlig anderen Ort wieder einnehmen. Dabei können die so entstandenen „Schulden“ auch über Familienmitglieder oder andere Mittler beglichen werden.

17 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 33.

18 Das Interview mit Steven Jones fand am 18.10.2006 in seinem Büro der IOM in Tripolis statt.

€). Da es auch nicht leicht sei, die libysche Regierung mit Quoten für Arbeitsmigranten oder Finanzhilfen unter Druck zu setzen, damit sie ihrerseits die libyschen Beamten besser kontrolliere, sehe er darin ein schwer lösbares Problem für die Zusammenarbeit der europäischen Migrationspolitik mit Libyen.

Insgesamt lässt sich sagen, dass im willkürlichen Haftsystem für Migranten in Libyen¹⁹, auf das ich später genauer eingehen werde, handwerkliche oder andere Fähigkeiten, mit denen sich die Wärter bestechen lassen, Vorteile bringen. Bei der Entlassung aus den Haftzentren in der Wüste und auch in den Küstengegenden, die zumeist Verhandlungssache zu sein scheint, steigern sie den Handlungsspielraum der Migranten ebenso wie materielle Güter, vor allem Geld. Dies bedeutet jedoch auch, dass Migranten, die weder Geld noch handwerkliche Fähigkeiten anzubieten haben, um die Haftwächter zu bestechen, oftmals umso länger festgehalten werden und keine Möglichkeiten besitzen, die Dauer ihres Aufenthalts zu beeinflussen.

5.1.4 Weitere Routen durch die Wüste

Eine weitere Hauptroute, die vor allem von Migranten vom Horn von Afrika und aus dem Sudan genutzt wird, führt über den Sudan oder Tschad in die süd-östlich gelegene libysche Wüstenstadt Kufra. Auch in Kufra hat sich inzwischen eine blühende Transitökonomie entwickelt.²⁰ Zwar gilt Kufra für die meisten Migranten nur als Zwischenstopp auf ihrer Reise nach Europa oder die libyschen Küstenstädte, dennoch gibt es verschiedene Möglichkeiten auch kurzzeitig in der Landwirtschaft, in der Bauindustrie, in der Gastronomie oder für Transportunternehmen als Hilfsarbeiter eingestellt zu werden. Migranten in Kufra, die sich dort schon länger aufhalten, gelten auch als Anlaufstelle für Neuankömmlinge und als Vermittler zwischen Migranten und den zumeist libyschen Schmugglern, die die Weiterreise nach Benghazi oder Tripolis organisieren.

19 Siehe zum Beispiel: European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 11.

20 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 48.

Der Ausgangspunkt der Reise nach Libyen aus den ostafrikanischen Ländern liegt für gewöhnlich im Sudan. Von dort stehen normalerweise drei Routen in Richtung Libyen zur Verfügung. Eine seit Jahrhunderten stark frequentierte Strecke über Darfur gilt seit Mai 2003 wegen des bewaffneten Konfliktes dort jedoch offiziell als geschlossen. Dennoch scheint die Strecke inoffiziell und mit geringerer Frequentierung von kleineren Pick-up Jeeps, statt zuvor mit Lastwagen, die Migranten und Flüchtlinge befördern, genutzt zu werden.²¹ Die weiteren Routen führen über Dongola in Nordsudan nach Libyen oder über Tschad, ausgehend von der Stadt Tine in der Grenzregion zwischen Tschad und Darfur. Auch auf diesen Routen werden Pick-up Jeeps für den Transport von Migranten genutzt, zum Teil kommen auch größere Fahrzeuge und Lastwagen zum Einsatz.

Die Probleme und Gefahren während des Transportes ähneln dabei denen der beschriebenen westafrikanischen Route. Durch den bewaffneten Konflikt im Sudan und die Spannungen mit dem Nachbarland Tschad ist die Gefahr, die von der starken Bewaffnung der Bevölkerung und von Landminen ausgeht, jedoch noch höher, wie ein Sudanese es beschreibt:

„Man kommt über Al Uweinat im Osten nach Libyen rein, unweit der sudanesischen Grenze. Dann durchquert man die Sahara, eine wenig frequentierte Straße, da sie voller Minen ist. Wir waren sehr viele, drei von uns verletzt, da sie nichts von den Minen wussten. Laute Schreie ließen uns anhalten, es handelte sich um ein Kind und zwei Männer. Sie bluteten und verstanden nicht, was ihnen zugestoßen war. [...] Es gab keinen Arzt unter uns, wir zogen weiter und kurze Zeit später sah ich die drei nicht mehr.“²²

So wenig wie sich die Zahl der Reisenden durch die Wüste unter den von mir exemplarisch geschilderten Umständen beziffern lässt, so schwierig ist auch die Zahl der Migranten, die auf dem Weg durch die Wüste ihr Ziel nicht erreichen, sondern ihr Leben lassen, einzuschätzen. Die Organisation *Sudanese Popular Congress*, die in der libyschen Stadt Kufra ansässig ist,

21 Ebd. S. 43.

22 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Südtalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt/Main, S. 42.

bezieht zwischen 1997 und 2004 die Zahl der Toten auf 486. Dies sind die offiziell auf libyschem Territorium gefundenen und bestatteten Leichen.²³ Wahrscheinlich liegt die Zahl der Toten jedoch weit höher. Es liegen wenige Forschungsarbeiten zu diesem Thema vor und auch auf politischer Ebene erhalten irregulär die Sahara durchquerende Migranten und die hohe Zahl der Todesopfer wenig Aufmerksamkeit.

5.2 LEBEN IN TRIPOLIS

Dieser Abschnitt thematisiert die Lebenswelten von Migranten und Flüchtlingen in Tripolis. In Tripolis haben sich vielfältige religiöse und weitere soziale Netzwerke gebildet, die den Migranten Unterstützung in einem oft als feindlich wahrgenommenen Umfeld bieten. Auch in der häufig schwierigen finanziellen Situation von Migranten bieten diese Netzwerke eine gewisse Sicherheit. Einige Unterschiede zum Leben von Flüchtlings- und Migranten-Communities in andern afrikanischen Ländern werden beleuchtet. Es zeigt sich, dass die Situation für Migranten in Libyen in den letzten Jahren immer prekärer geworden ist, auch die Gefahr, als Migrant in Haft genommen zu werden, ist gewachsen. Diese Verschlechterungen, die zum Teil im Zusammenhang mit der europäischen und italienischen Kooperationspolitik mit Libyen zu sehen sind (siehe auch Kapitel 4), beeinflussen auch die weiteren Migrationsentscheidungen der Flüchtlinge und Migranten.

5.2.1 Tripolis

Gelegen an einem der schönsten natürlichen Hafenbecken von Nordafrika, blickt Tripolis auf eine lange Geschichte als Tor Afrikas nach Europa zurück. Gemeinsam mit den heutigen Ruinenstädten Leptis Magna und Sabratha, den römischen Metropolen, die mit der heutigen libyschen Hauptstadt *tri polis*, die „drei Städte“ bildeten, versorgte Tripolis nach dem Fall Karthagos im Jahre 146 vor Christus als Kolonie das römische Reich mit Wei-

23 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 47.

zen, wilden Tieren und Sklaven. Auch in den folgenden Jahrhunderten blieb Tripolis ein wichtiger Knotenpunkt für den interkontinentalen Handel zwischen Subsahara-Afrika, Südeuropa, Ägypten und den Ländern des Mittleren Osten.²⁴ Erst nach Ende der für die libysche Bevölkerung äußerst brutalen und verlustreichen italienischen Kolonialzeit in Libyen, die im Jahre 1943 beendet wurde, verlor Tripolis seinen natürlichen Status als Bindeglied zwischen den Kontinenten und der Weg über das Mittelmeer nach Italien wurde immer seltener genutzt.

Auch heute scheint das vor der libyschen Hauptstadt liegende Mittelmeer tagsüber kaum wahrgenommen zu werden. Schon wenige Tage nach meiner Ankunft in Tripolis im Oktober 2006 kommt mir der Gedanke, dass ich noch nie eine am Wasser liegende Stadt besucht habe, die das Meer und den eigenen Küstenstreifen so wenig lebt. Keine Segelboote, Fischkutter oder Yachten sind am Horizont zu sehen; nur ab und zu zieht ein großes Handelsschiff vorbei. Besonders bemerkenswert erscheint mir, dass die vor wenigen Jahren schön hergerichtete Strandpromenade durch eine Autobahn vom Rest der Stadt abgetrennt ist. Wer trotzdem dorthin gelangen möchte, um in einem der Strandcafés zu verweilen, riskiert auf der kilometerlang ohne Ampeln ausgestatteten Schnellstraße überfahren zu werden.

Erst in der Nacht scheint sich in Tripolis und an der libyschen Küste das Mittelmeer zu beleben – allerdings unter geänderten Vorzeichen als in den Jahrhunderten zuvor. Heute sind es informell reisende Migranten, die von verschiedensten Ländern des afrikanischen Kontinents kommend Tripolis als Tor nach Italien und Europa nutzen.

5.2.2 Migranten in Tripolis

Tripolis gilt wegen seiner nach Ende der UN-Sanktionen florierenden Wirtschaft in Libyen als Hauptziel von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen. Genaue Zahlen zu Migranten und Flüchtlingen, die in Tripolis wohnen, fehlen (siehe Kapitel 4), nach meiner Ankunft wurde jedoch schnell deutlich, dass sie überall im Stadtbild präsent sind. Dabei fielen mir als erstes die vielen mit orangefarbenen Westen bekleideten Straßenfeger auf, die mir fast alle

24 Ham, Anthony (2002): *Libya – Romantic ruins, golden sands, medieval medinas*. Lonely Planet (Hg.) Melbourne, S. 96/97.

aus Ländern der Subsahara zu kommen schienen. Ein vorsichtiges Ansprechen eines Straßenfegers auf dem zentralen Platz der Stadt, dem *Grünen Platz*, am zweiten Tag meines Aufenthalts bestätigte diesen Eindruck: Er kam aus Ghana.

Auf den zweiten Blick sah ich dann viele Migranten, die auf dem Bordstein saßen und ihre Ware feil boten: Zum einen Frauen, überwiegend aus dem Tschad, die mit unzähligen Kleinartikeln wie abgefüllten Gewürzpäckchen, Feuerzeugen, Stiften und anderem mehr handeln und dabei ihr Ware auf einem Tuch vor sich ausbreiten. Neben den Händlerinnen sitzend lassen sich in den Straßen von Tripolis auch viele Männer unterschiedlichster Herkunft beobachten, die Arbeitsgeräte des Baugewerbes vor sich liegend präsentieren: Mit Hammer oder Pickel signalisieren sie ihre Bereitschaft, als Tagelöhner auf dem Bau zu arbeiten. Auch entlang den Schnellstraßen durch die Stadt warten hunderte Tagelöhner, die sich wann immer ein Wagen anhält, in großen Trauben um das Auto drängen.

Erst der engere Kontakt über meine Bekanntschaften in der Kirche gab mir jedoch die Möglichkeit, einen Einblick in die Lebenswelten von Migranten und Flüchtlingen in Libyen zu erhalten. Exemplarisch für diese Lebensverhältnisse möchte ich nun von der Alltagswelt der Migranten erzählen, denen ich in Tripolis begegnet bin. Einige von ihnen dachten an eine Reise über das Meer, andere waren unschlüssig, ob sie in ihre Heimat zurückkehren sollten. Alle mit denen ich sprach, auch jene die schon viele Jahre in Libyen lebten, wollten das Land jedoch verlassen. Die Gründe hierfür werden im Laufe des Kapitels deutlich. Bei meinen Beschreibungen geht es neben den Auswirkungen der italienischen und europäischen Kooperationspolitik vor allem darum, wie Migranten ihr Leben in Libyen möglichst sicher arrangieren und welche Mechanismen und Strategien sie finden, um ihre *agency* und Handlungsspielräume zu erweitern.

5.2.3 Familie Tshombé – gestützt durch soziale Netzwerke

Familie Tshombé, deren Reisegeschichte ich vorgestellt habe, lebt mit einem Jungen von einem Jahr und der neugeborenen Tochter, die zu besuchen ich eingeladen wurde, in einem ummauerten Gelände, das über einen

zentralen, ca. 30 qm großen Hof aus gestampfter Erde verfügt.²⁵ Rund um den Hof, wo es eine Koch- und Wasserstelle für alle Bewohner gibt, liegen die Wohnparzellen, die aus einzelnen Zimmern bestehen. Sie sind aus nacktem Stein gemauert und haben ein Wellblechdach. Eine Wohnparzelle von etwa 6 qm, ausgestattet mit Strom und einem Fernseher, wird von den Tshombés bewohnt.

In Tripolis überlebt die Familie seit ihrer Ankunft vor allem mit Hilfe eines Netzwerkes von Migranten aus ihrem Herkunftsland. Auch das Zimmer, in dem ich von Christine und dem Baby empfangen werde, hat ihnen ein Bekannter überlassen, der allerdings bald in die Wohnung zurückkehren wolle. Zurzeit versucht Pierre Gelegenheitsarbeiten als Elektriker zu finden. Nachdem sich die Familie schon aus der Haft an der Grenze mit der Hilfe von Pierres' Fertigkeiten freikaufen konnte, zeigt Pierre mir stolz eine Art Aufenthaltskarte: Die habe er ebenfalls für elektrische Arbeiten im Hause eines libyschen Beamten erhalten.

Pierre betont, wie wichtig die Besuche der katholischen Kirche für ihn seien. Dort hätte er das Gefühl, in einem geschützten Raum zu sein, Gleichgesinnte zu treffen und seinem Glauben nachgehen zu können. Außerdem hätten sich über Kontakte, die er in der Kirchengemeinde geknüpft hätte, auch immer wieder Arbeitsmöglichkeiten ergeben. Beide betonen, dass sie zwar Glück gehabt hätten, nach Haft und Strapazen auf der Reise in Tripolis anzukommen, zeigen sich aber auch enttäuscht, was ihre aktuelle Lebenssituation und ihre Zukunftsperspektiven angeht: Pierre habe unterwegs durch die Stadt trotz seines Aufenthaltsdokumentes ständig Angst vor Verhaftung durch die Polizei. Christine vermeidet es ganz, den Hof zu verlassen, sie fürchte sich vor den Blicken und Rufen der Libyer, die sie schon als „Nutte“ beschimpft hätten. Auch würden sich die Arbeitsbedingungen und -möglichkeiten für irregulär eingereiste Afrikaner ständig verschlechtern. Eine Zukunft sehen sie nicht in Libyen, an eine Weiterreise wäre aber mit der neugeborenen Tochter auch nicht zu denken.

25 Der Besuch fand am 22.10.2006 in Tripolis statt.

5.2.4 „Wie eine Insel in stürmischer See“

Liest man die geschilderten Lebensumstände der Familie Tshombé in Libyen und die gemachten Beobachtungen informeller Tätigkeiten von Migranten auf und am Rande der Straße vor dem Hintergrund der Geschichten von Flüchtlingen in anderen afrikanischen Ländern, so lassen sich zunächst viele Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede feststellen: Entscheidend sind die Möglichkeiten und Einschränkungen, die das Umfeld den Flüchtlingen gibt oder auferlegt, um ihre *Livelihood*²⁶ zu sichern. Ähnlich wie in Libyen arbeiten auch Flüchtlinge in anderen afrikanischen Ländern als Tagelöhner oder Straßenhändler. Auch dort liegen die Hauptverdienstmöglichkeiten im informellen Sektor und der Zugang zu regulären Arbeitsstellen, die in Afrika insgesamt rar sind, ist schwierig.²⁷

Pierre hat auf Grund seiner Fertigkeiten in Libyen die Möglichkeit, in unregelmäßigen Abständen Geld zu verdienen. Da die Familie, im Gegensatz zu Flüchtlingen in anderen afrikanischen Ländern, keinen offiziellen Asyl- oder Schutzantrag bei den libyschen Behörden oder dem UNHCR

26 „Sustainable Livelihood“-Konzepte wurden Ende der 80er Jahre im Kontext von Internationaler Zusammenarbeit und Entwicklungstheorien geschaffen und bieten mit der holistischen Betrachtung lokaler Existenzsicherungs-Systeme einen vielseitig anwendbaren Analyserahmen. Die bottom-up-Perspektive des „Livelihood“-Ansatzes sieht die Nutznießer von Internationaler Zusammenarbeit nicht mehr vorrangig als Opfer, sondern als wichtige Akteure und Interessenvertreter der Entwicklungspolitik und belässt die Definition und Wertung der „Livelihood“-Kriterien bei den Untersuchten selbst. Robert Chambers definiert „Livelihood“ folgendermaßen: A livelihood comprises the capabilities, assets (including both material and social resources) and activities required for a means of living. A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks, maintain or enhance its capabilities and assets, while not undermining the natural resource base. Chambers, Robert/Conway, G. (1992): *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton.

27 Vergleiche zum Beispiel: Amisi, Baruti Bahati (2006): *An Exploitation of the Livelihood Strategies of Durban Congolese Refugees*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 123*, S. 46.

stellen kann, weil es kein Asylsystem gibt, bleibt ihre rechtliche Stellung in Libyen jedoch prekär. Durch diese Tatsache und durch die sich verschärfenden Migrationsgesetze in Libyen wird auch die Möglichkeit einer regulären Anstellung als Elektriker unwahrscheinlich bleiben. Umso wichtiger sind für die Familie Tshombé ihre sozialen Kontakte und Netzwerke. Zum einen, wie das Paar erzählt, wurden sie bei ihrer Ankunft von Landsleuten empfangen und untergebracht, ähnlich wie auch Migrantengruppen in anderen Ländern versuchen, erste Kontakte zu etablieren und im neuen Land anzukommen.²⁸ Schon in ihrer Heimat hatten sie von zuvor geflohenen Kongolesen Informationen über günstige Routen nach Libyen und Unterkunftsmöglichkeiten auf der langen Reise erhalten, was für die Familie besonders wichtig war: „A wide range of people contribute to the journeys of [...] refugees. These people include ordinary citizens, police and religious leaders.“²⁹

Neben die für die Tshombés schon seit Beginn ihrer Flucht wichtigen Netzwerke anderer Migranten ihres Heimatlandes betonen Christine und Pierre immer wieder den Stellenwert, den die Gemeinde für sie darstellt. Hier erfahren sie Unterstützung und, wie Pierre betont, treffen auf Gleichgesinnte: „Die Gemeinde ist für uns wie eine Insel auf stürmischer See.“ Auch in Flüchtlings- und Migrantengemeinschaften außerhalb von Libyen scheinen religiös geprägte Verbindungen und Netzwerke eine bedeutende Rolle zu spielen, wie Shelly Dick schreibt: fast die Hälfte aller Afrikaner seien inzwischen Christen, viele seien in den letzten Jahrzehnten konvertiert (im Jahr 2000 waren 338 Millionen Afrikaner Christen). Auch wenn es Unterschiede zwischen den verschiedenen christlichen Glaubensrichtungen und deren Organisation gebe, so hätten die Gemeinden gerade in Gesellschaften mit hoher Arbeitslosigkeit als Plattform für Austausch und Sozial-

28 Vergleiche zum Beispiel: Colson, Elisabeth (2003): *Forced Migration and the Anthropological Response*. In: *Journal of Refugee Studies* Vol. 16, No. 1, S. 5.

29 Amisi, Baruti Bahati (2006): *An Exploration of the Livelihood Strategies of Durban Congolese Refugees*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 123*, S. 28.

leistungen an Attraktivität gewonnen. Besonders für Migranten sei die Kirchengemeinde oft das Zentrum ihrer sozialen Kontakte und Netzwerke.³⁰

Die von mir besuchte Gemeinde in Tripolis ist in ihrer überwachten, beengten Situation nur begrenzt in der Lage, ihren vielen Gemeindemitgliedern mit Migrationshintergrund konkrete Unterstützung zukommen zu lassen. Es gibt einen wöchentlich von philippinischen Krankenschwestern betriebenen Gesundheitsdienst, der von vielen Migranten und Flüchtlingen genutzt wird und der auch für die Tshombés von Bedeutung ist, andere Leistungen jedoch nicht. Letztlich ist es weniger die direkte materielle Hilfe der Gemeinde, die sie für die Migranten so wichtig macht, sondern vielmehr die Möglichkeit persönliche Netzwerke zu pflegen und Vertrauensverhältnisse aufzubauen, die im schwierigen Alltag Zugang zu materiellen und nicht-materiellen Ressourcen sichern. Wenn Pierre Tshombé keine Arbeit findet, stellen Netzwerke, die auf wechselseitige Hilfe und Vertrauen basieren, in der Situation der Familie Tshombé den einzigen Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen wie Nahrungsmitteln und schützendem Wohnraum dar und sind somit unersetzlich.³¹

Gerade in einem Umfeld, das von der Familie als abweisend erlebt wird, wird die christliche Kirchengemeinde als eine „Insel“ wahrgenommen. Während irreguläre Migranten im alltäglichen Leben Wert darauf legen, im öffentlichen Raum möglichst „unsichtbar“ zu bleiben, gibt die Gemeinde ihnen als geschützter Raum die Möglichkeit, diese Strategie für eine Weile abzulegen. Hier haben die libyschen Sicherheitskräfte als wohl einzigem Ort in Libyen keinen direkten Zugriff auf sie, eine Razzia wäre hier sehr außergewöhnlich, wie mir Kirchenmitglieder versichern. Der Kirchenraum und die Gemeinde sind insofern ein besonderer Raum für die Migranten, die innerhalb der Kirchenmauern ohne Angst die Netzwerke knüpfen können, die für die *agency* von Migranten in Libyen entscheidend sind.

30 Dick, Shelly (2002): *Liberians in Ghana: living without humanitarian assistance*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 56*, S. 28.

31 Zur wichtigen Rolle, die Vertrauen und Netzwerke gegenseitiger Hilfe in Flüchtlingscommunities spielen können, siehe zum Beispiel: Daniel, E. Valentine/Knudsen, John Chr. (Hg.) (1995): *Mistrusting Refugees*. Berkley.

5.2.5 Leben im irregulären Zwischenraum

Im öffentlichen Raum, auf dem Weg zum Einkauf, zur Kirche oder zur Arbeit fühlen sich die Tshombés jedoch nicht sicher. Trotz der Aufenthaltserlaubnis von Pierre Tshombé, der die Willkür libyscher Polizisten im Umgang mit seiner Aufenthaltskarte fürchtet, verfolgen sie ähnliche Strategien wie irreguläre Migranten in der ganzen Welt. Für sie ist das Leben im irregulären Zwischenraum zur sozialen Wirklichkeit geworden. Wie auch in anderen Ländern sind irreguläre Migranten in Libyen dabei in bestimmten Bereichen durchaus willkommen. Wenn es um die Bereitstellung undokumentierter Arbeitskraft geht, gibt es, wie für den Elektriker Pierre Tshombé, ein breites Betätigungsfeld. Abseits vom Arbeitsplatz des Mannes und der Kirchengemeinde sind die Tshombés jedoch in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt: Sie limitieren ihre Mobilität auf die nötigsten Wege, meiden bestimmte Zonen der Stadt, fürchten ständig die Kontrolle von Sicherheitskräften oder bleiben wie Christine Tshombé fast immer zu Hause.

Coutin konzeptualisiert den rechtlich und sozio-politisch determinierten Schwebezustand, in dem irreguläre Migranten leben, als *space of non-existence*: Dieser zeichne sich aus durch die zwar faktische physische Präsenz der irregulären Migranten in einem Land, legal sind sie jedoch weder Bürger noch Mitbürger und nur begrenzt als Subjekte der nationalstaatlichen Ordnung vorhanden. Sie stehen damit außerhalb des nationalstaatlich geprägten Gesellschaftssystems.³² Die Regeln und Grenzen des *space of nonexistence* unterliegen dabei einem ständigen Aushandlungsprozess, der auch irreguläre Migranten zum Teil des Gesellschaftssystems macht. Einige Lebensbereiche werden vom Status als irregulärer Migrant vergleichsweise wenig berührt. Andere Bereiche sind hingegen verschlossen und die Befriedigung alltäglicher Bedürfnisse wie der Zugang zu medizinischer Versorgung oder zu Wohnraum führt zu schier unlösbaren Schwierigkeiten. Der *space of nonexistence* schließt aus, beschränkt Rechte und Zugänge zu öf-

32 Bibler Coutin, Susan (2003): *Illegality, Borderlands, and the Space of Non-existence*. In: *Globalization under Construction. Governmentality, Law, and Identity*. Perry, Richard W./Maurer, Bill (Hg.) Minneapolis und London, S. 172.

fentlichen Dienstleistungen, schafft Abhängigkeiten und kann persönliche Identitäten und sogar das menschliche Sein in Frage stellen.³³

Christine Tshombé scheint es besonders schwer zu haben, nach der Flucht ein neues Leben in Libyen zu beginnen. In verschiedenen Studien der *refugee studies* lässt sich lesen, dass Frauen im Allgemeinen mehr Flexibilität und Kreativität bei der Anpassung an neue Lebensverhältnisse zeigen und oftmals noch vor ihren Ehemännern zur versorgenden Kraft der Familie werden.³⁴ Die Umstände in Libyen scheinen Christine Tshombé jedoch nur sehr begrenzt Raum zu lassen, eigene Aktivitäten oder eigene, gender-basierte Netzwerke aufzubauen. Ihre gute Ausbildung ist ihr dabei zunächst keine Hilfe.

„Vor allem die afrikanischen Frauen als Verkörperung zweifacher Andersartigkeit sind im streng islamischen Libyen Zielscheibe von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit. [...] Die Frauen – die 15 bis 20% der Migranten ausmachen sind noch „illegaler“ als die Männer. Ledige [...] geben sich als verheiratet aus, um der Beschimpfung als Prostituierte vorzubeugen.“³⁵

So beschreibt ein Journalist die Lage der Migrantinnen aus den Ländern der Subsahara in Libyen. Aus ähnlichen Gründen hat wohl auch Christine Tshombé für sich den Entschluss gefasst, dass es sicherer ist, nur in Ausnahmefällen den schützenden Hof zu verlassen.

5.2.6 Handlungsoptionen einer bedrängten Community – Samuels Taufe

Schon am Nachmittag nach dem Besuch bei Pierre und Christine Tshombé begleite ich einen Bekannten zu einer Tauffeier eines Babys von Migranten aus Subsahara-Afrika. Ein anderer Bekannter wird die Taufzeremonie leiten und hat eine Bibel mitgebracht. Diesmal fahren wir länger mit dem

33 Ebd.

34 Vergleiche zum Beispiel: Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (2004): *Introduction: Refugees, Agency and Social Transformation*. In: *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. Dies. (Hg.) New York und Oxford, S. 10.

35 Bensaad, Ali (2005): *Durch die Wüste – Reise ans Ende der Angst*. In: *Libyen-News.de*. Verfügbar über: www.libyen-news.de/migration.htm (30.05.2006).

Bus, das ummauerte Gelände liegt etwas außerhalb von Tripolis und fern von libyschen Wohngebieten. Es handelt es sich um ein größeres Areal, das ausschließlich von Migranten bewohnt wird. Mehrere ummauerte Höfe liegen nebeneinander und die aus unverkleidetem Waschbeton gemauerten Wohnparzellen liegen nicht neben-, sondern hintereinander. Auch hier ist der Boden in Hof und Wohnstätten aus gestampfter Erde, das Dach aus Wellblech. Die Mehrzahl der Bewohner sind junge Männer, es gibt allerdings auch einige junge Frauen und Kinder. Schon bei unserer Ankunft erscheint mir die Atmosphäre etwas angespannt. Bei der Begrüßung durch einige Bewohner steigt mir der scharfe Geruch von Alkohol in die Nase, dessen Besitz oder Konsum eigentlich in Libyen mit einem Totalverbot belegt und strafbar ist, auch für Nicht-Moslems.

Wir gehen weiter durch Wohnparzellen. An einer Kochstelle werden schon Teigbällchen für das Fest frittiert, in einem anderen Durchgangszimmer schminken sich zwei Frauen. In einem Hinterraum begrüßen wir die Mutter Emma Goni und ihren winzigen Täufling, der gerade eine Woche alt ist. Der Vater des Kindes ist in Haft. Nach kurzer Zeit kommen immer mehr Gäste in das schummrige Zimmer von ca. 15 qm, das zwar über keinerlei Möbel verfügt, aber an den Rändern mit Teppichen zum Sitzen und einer Stereoanlage ausgestattet ist. Es folgt eine lebhaftes Tauf-feier mit gemeinsamen Liedern und Gebeten. Die Taufzeremonie beinhaltet ein, wie mir zugeflüstert wird, fingiertes Handy-Gespräch mit Verwandten im Heimatland. Der Name des Kindes wird in diesem Gespräch festgelegt und anschließend laut in die Runde gerufen: „Sein Name ist Samuel, gepriesen sei der Herr, er heißt Samuel!“

Kurz nachdem der zeremonielle Teil der Feier beendet ist, kommt ein offenbar stark angetrunkener Mann in den Festraum. Er nimmt eine Dose von den angebotenen Softdrinks, öffnet sie und schleudert sie durch den Raum. Alle sind erschrocken, einige Männer beginnen auf ihn einzureden. Nur mit Mühe lässt er sich etwas beruhigen, bleibt aber weiter beim Fest, das von nun an gestört wirkt. Auf meinen Wunsch hin verlassen wir das Fest frühzeitig, nicht ohne uns bei der Mutter des Täuflings zu entschuldigen und allerlei Gründe für unser Aufbrechen zu nennen.

Wir machen uns auf in Richtung Tripolis und auf meine Frage hin, warum der Betrunkene nicht einfach weggebracht wurde, erklären mir meine Begleiter, dass es nicht einfach ist, in dieser Situation eine Person zu maßregeln. Man dürfe nicht riskieren, dass diese Person die Aufmerksamkeit

der Polizisten oder Geheimdienste auf die Gruppe lenke. Deshalb müssten alle Konflikte innerhalb der Community der hier wohnenden Migranten gelöst werden, was zum Teil für die Gruppe sehr belastend sei. Die Migranten in dem besuchten Wohngebiet hätten fast alle keine Arbeit, die Frauen würden hauptsächlich mit Prostitution, die Männer mit Drogen- und Alkoholhandel ihr Geld verdienen. Die Armut und ständige Angst vor Entdeckung würde zu einer dauernden Anspannung und vielen Konflikten führen. Zudem gebe es gerade für Frauen nur wenige Möglichkeiten, Geld zu verdienen. Die Straßenhändlerinnen verdienten nur sehr wenig und die Option, wie in vielen anderen afrikanischen Ländern als Haus- oder Kindermädchen bei Einheimischen zu arbeiten,³⁶ sei in Libyen für Migranten aus den Subsahara-Ländern kaum gegeben. Diese Arbeitsplätze, wie auch das Hotel- und Gastronomiegewerbe, würden zumeist von Migranten aus anderen nordafrikanischen Ländern dominiert. Die oftmals alleinerziehenden Frauen sähen deshalb in der Prostitution häufig den einzigen Weg, um sich und ihre Kinder zu ernähren.

Die Tendenzen der Community, die ich in Tripolis besuche, selbst bei Konflikten unter keinen Umständen auf Ordnungsinstanzen außerhalb der Community zurückzugreifen, zeigen, wie eng sie zusammenhält. Ähnlich wie bei Familie Tshombé haben sich gegenseitige Unterstützungsnetzwerke gebildet, die nur wenige Berührungspunkte mit Einheimischen aufzuweisen scheinen.

Angelehnt an Studien zu Diaspora-Communities, die, wie Clifford schreibt, ihre Gastländer oftmals als Ort ansehen, in welchen sie nicht oder nur begrenzt akzeptiert werden³⁷, scheinen sich auch die Communities in Libyen, die für Flüchtlinge und Migranten von großer Bedeutung sind, teilweise über negative Erfahrungen wie Momente des Ausschlusses und der Diskriminierung durch libysche Sicherheitskräfte und Teile der libyschen Bevölkerung zu konstituieren. Weitere gemeinschaftsbildende As-

36 Vergleiche zum Beispiel: Golooba-Mutebi, Frederick (2004): *Confronting uncertainty and responding to adversity: Mozambican war refugees in Limpopo Province, South Africa*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 105*, S.14.

37 Clifford, James (2006): *Diasporas*. In: *Globalization and Violence*. In: James, Paul (Hg.) *Volume 4 Transnational Conflict*. London, S. 237.

pekte liegen jedoch nicht im vereinten politischen Kampf um mehr Rechte oder einer kollektiven Identität,³⁸ die sich stark auf das Heimatland bezieht. Dies sei bei Communities von Schwarzen in Großbritannien und außerhalb von Israel lebenden Juden, anhand derer Clifford Diaspora-Communities beschreibt, neben dem gemeinsamen Anspruch, zum geeigneten Zeitpunkt wieder in das Heimatland zurückzukehren, der Fall. Es scheint vielmehr der gemeinsame Kampf ums tägliche Überleben in einer als feindlich wahrgenommen Umwelt zu sein, der bei der Bildung der Migranten-Communities in Libyen eine Rolle spielt. Sie halten besonders zusammen in einem Umfeld, das sie als ausschließend und teilweise bedrohlich erleben.

Wie Colson schreibt, lässt sich entsprechend der Untersuchungen in den *refugee studies* nach einer längeren oder kürzeren Zwischenphase (*limbo*) feststellen, dass es den Migranten und Flüchtlinge in der neuen Umgebung zumeist gelingt, ihre Lebensumstände zu verbessern und zu verstetigen.³⁹ Nur anfangs, nach ihrer Ankunft, sind sie nahezu ausschließlich auf persönliche Netzwerke angewiesen. Soziale Kontakte und Rollen müssten in der neuen Umgebung erst ausgehandelt werden, so Colson, dann könne die wirkliche Ankunft gelingen.⁴⁰ Eine Verbesserung der Lebenssituation, mit regelmäßigeren Einkünften und weniger prekärer Wohnsituation und der Verfestigung des Aufenthaltsstatus stellt sich bei den meisten Migranten in Libyen jedoch auch nach längerem Aufenthalt nicht ein.

Migranten und Flüchtlingen in Libyen scheint eine tatsächliche Ankunft und eine langfristige, verlässliche Verbesserung ihrer Lebensumstände und damit ihrer *agency* in den meisten Fällen verwehrt zu bleiben. So sagten mir auch Migranten, die schon länger in Libyen lebten, dass sie das Land wieder verlassen wollten, auch ohne Perspektive in einem anderen Land. Für die Aushandlung neuer Rollen, zum Beispiel einem besseren Zugang zu Ressourcen und Arbeitsplätzen, bleibt kaum Raum in der libyschen Lebenswirklichkeit. Die offene Organisation von Migranten-Communities für einen Kampf um mehr Rechte ist in Libyen nicht denkbar. Einzig soziale und religiöse Netzwerke bieten ein Minimum an Sicherheit. Auch wenn

38 Ebd. S. 230.

39 Colson, Elisabeth (2003): *Forced Migration and the Anthropological Response*. In: *Journal of Refugee Studies* Vol. 16, No. 1, S. 7-8.

40 Ebd.

Migranten in Besitz eines Aufenthaltsstatus sind, fürchten sie die willkürlichen Verhaftungen der libyschen Sicherheitskräfte. Die aufgebaute Existenz kann jederzeit zerschlagen werden. Die Migranten verbleiben in einem *space of nonexistence*, der den Aufbau eines dauerhaften Lebens in Libyen unmöglich macht.

Im Gespräch vor der Taufzeremonie erzählt mir Emma Goni, dass sie vorhabe das Land zu verlassen und in ihre Heimat zurückkehren wolle. Die Situation in Libyen habe sich seit einigen Jahren massiv verschlechtert, täglich müsse man sich vor gewalttätigen libyschen Sicherheitsbeamten und Verhaftungswellen fürchten. Sie hoffe darauf, dass ihr Mann bald aus dem Gefängnis entlassen würde. Lange warten könnte sie aber nicht mehr, da sie in Libyen für sich keine Chance sehe, in Würde zu leben und Geld zu verdienen.

5.2.7 „Der Flüchtlingsstatus bringt uns keine Vorteile.“

Kurz vor meiner Rückreise besuche ich am 26.10.06 Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika in ihrer Unterkunft. Es handelt sich wieder um verschiedene ummauerte Höfe, die am Rande einer Schnellstraße etwas außerhalb von Tripolis liegen. Jeder Hof wird von Migranten einer bestimmten Nationalität, z.B. aus Liberia, Sierra Leone, der Elfenbeinküste und Nigeria bewohnt. Die Bleibe der von mir besuchten Flüchtlinge besteht ähnlich wie ich es schon zuvor gesehen habe aus einem zentralen Hof und einigen Wohnparzellen. Ich werde mit meinen Begleitern von etwa zehn jungen Männern sehr freundlich begrüßt und wir gehen für das Interviewgespräch in ihr Zimmer. Dort hängen bunte Poster an der Wand und alles wirkt sehr gepflegt. Sie erzählen, dass sie alle sich diesen Raum von ca. 12 qm teilen und dafür 85 Libysche Dinar (ca. 53 €) im Monat an einen libyschen Besitzer zahlen. Sie sprechen alle sehr gut Englisch, verfügen zum Teil über Universitätsabschlüsse und sind seit ca. vier Jahren in Libyen. Geflüchtet sind sie wegen dem damaligen Bürgerkrieg in ihrem Land. Die jungen Männer zeigen mir Briefe des UNHCR, die offiziell bestätigen, dass sie vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge sind. Die Formulierung beinhaltet auch die Aufforderung, den Inhaber des Briefes seinem besonderen Schutzbedürfnis entsprechend zu behandeln. Nacheinander erzählen sie mir allerdings, dass ihnen der Brief im Umgang mit libyschen Sicherheitskräften wenig geholfen hätte.

Als ich nach ihren Einkünften frage, erzählen sie mir von verschiedenen Gelegenheitsarbeiten und dass ihnen Verwandte, denen es jetzt besser ginge, unregelmäßig kleinere Geldbeträge über das *Hawala*-System (siehe Abschnitt 5.1.3) schickten. Einige Tage später treffe ich in der Kirchengemeinde Samuel Mulbah, einen der jungen Männer, wieder, er baut für 10 Libysche Dinar (ca. 6 €) einige Schränke für die Kirchengemeinde auf. Wir kommen nochmals ins Gespräch und auf meine Frage hin, wie hoch denn die Chancen bei einem libyschen Arbeitgeber wären, wehrt er ab: Der Kontakt zu Libyern wäre für sie nur über Mittelsmänner, zum Beispiel andere afrikanische Migranten, möglich. Er hätte Angst, sich direkt an einen libyschen Unternehmer zu wenden, zu oft würde dann kein Lohn bezahlt oder sogar mit der Polizei gedroht. Er betont, dass die Kirche als Anlaufstelle für ihn sehr wichtig sei und er auch den Gesundheitsdienst, der jeden Freitag durch philippinische Krankenschwestern angeboten wird, schon öfters genutzt habe.

Die Lebensumstände der Flüchtlinge lassen, trotz einer offiziellen Anerkennung durch das UNHCR und einem längeren Aufenthalt in Libyen, keine sichtbaren Verbesserungen ihrer Lebenssituation in Libyen gegenüber anderen Migranten, z.B. „Neuankömmlingen“ wie Familie Tshombé, erkennen. Sie haben ein enges Netz an Kontakten untereinander geknüpft, der Anschluss an die libysche Gesellschaft und der Zugang zu regulärer Arbeit oder Sozialleistungen des libyschen Staates scheinen jedoch nicht zu gelingen. Auch die gute Bildung aus dem Heimatland scheint für die Flüchtlinge keine Ressource zu sein, die einen Ausweg aus der prekären Lebenssituation in Libyen weisen und ihre *agency* nennenswert verbessern kann. Während es bei Flüchtlings-Communities in anderen afrikanischen Ländern sehr wohl einen Unterschied macht, welcher Bildungsgrad schon in der Heimat erworben wurde⁴¹, scheinen die Universitätsausbildung und auch die guten Englischkenntnisse in Libyen keine zusätzlichen Arbeitsmöglichkeiten zu erschließen. Eine besondere Rolle spielt hier sicherlich auch die arabische Sprache, die von Migranten und Flüchtlingen oftmals nur rudimentär erlernt wird. Die bei allen von mir besuchten Migranten und

41 Amisi, Baruti Bahati (2006): *An Exploration of the Livelihood Strategies of Durban Congolese Refugees*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 123*, S.49.

Flüchtlingen bestehende räumliche Segregation, was die Wohnverhältnisse betrifft und die zumeist gar nicht oder kaum vorhandenen Kontakte zu Libyern machen das Erlernen der Sprache wohl auch besonders schwierig. Während es in anderen arabischen Ländern durch das UNHCR angebotene Sprachkurse für Flüchtlinge gibt, z.B. in Kairo,⁴² sind die Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote des UNHCR in Libyen durch das von der libyschen Regierung begrenzte Mandat der Organisation sehr eingeschränkt. Wenn, wie die Flüchtlinge sagen, schon das Geld für die öffentlichen Verkehrsmittel fehle, die den Besuch eines Kurses möglich machen, helfen Weiterbildungsangebote am Computer zudem wenig.

Ähnlich wie es in den Erzählungen der Männer erscheint, ist die Wohnsituation auch für Flüchtlinge in anderen arabischen Ländern schwierig und die Abhängigkeit von einheimischen Vermietern groß.⁴³ Wie Al-Sharmani feststellt, sind die Wohnprobleme dabei im Zusammenhang mit der insgesamt prekären Lebenssituation der Flüchtlinge zu sehen. Die Wohnarrangements der Flüchtlinge würden auf die Sicherung oder Unterstützung ihrer Lebenssituation abzielen. Dies hätte oft zur Folge, dass auch kleine Räume oder Wohnungen von Großfamilien oder einer ganzen Gruppe von Flüchtlingen genutzt würden.⁴⁴ In einer ähnlichen Konstellation scheinen sich die von mir besuchten Flüchtlinge zusammengeschlossen zu haben: In dem sie gemeinsam wohnen, können sie Miet- und Lebenshaltungskosten auf ein Minimum reduzieren und die unregelmäßigen Einkünfte des Einzelnen besser ausgleichen. Dabei helfen ihnen auch ihre unregelmäßigen *Remittances*-Zahlungen von Verwandten oder Freunden, die über das *Hawala*-System (siehe Abschnitt 5.1.3) zu ihnen finden.

Diese *Remittances*-Zahlungen scheinen bei allen Flüchtlingen in Afrika verbreitet zu sein, sei es aus Drittländern oder auch den Fluchtländern selbst. „Refugees are often part of transnational family household whose members make joint decisions and partake in collective efforts to secure livelihoods for family members as they live and move in different nation-

42 Al-Sharmani, Mulki (2004): *Refugee Livelihoods. Livelihood and diasporic identity constructions of Somali refugees in Cairo*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 104*, S. 18.

43 Ebd. S. 19.

44 Ebd.

states.“⁴⁵ Nicht zu vergessen ist allerdings, dass die zu verteilenden Ressourcen der transnational agierenden Familienmitglieder zumeist äußerst knapp und auch längst nicht alle Flüchtlinge Nutznießer dieser Zahlungen sind. Auch die von mir besuchten Flüchtlinge konnten die Zahlungen ihrer Familienmitglieder nur als willkommenes Zubrot nutzen und sich nicht im Sinne einer regelmäßigen Zuwendung darauf verlassen.

Nochmals angesprochen auf die Reaktion der libyschen Sicherheitskräfte auf die UNHCR-Briefe erzählt Samuel Mulbah, dass der letzte Brief des UNHCR vor seinen Augen von einem Sicherheitsbeamten zerrissen wurde. Nach seiner Einschätzung hätte der Flüchtlingsstatus in Libyen kaum einen Wert. Man könne über das UNHCR als vom UNHCR anerkannter Flüchtling vielleicht einen Computerkurs machen, das wäre möglich, aber es gebe keinerlei finanzielle Unterstützung, Gesundheitsvorsorge oder wirksamen Schutz. „Die können ja außerhalb von ihrem Büro auch nichts ausrichten“, so seine Meinung. Tatsächlich möchte das UNHCR, wie die Organisation selbst erklärt, keine falschen Erwartungen an die UN-Organisation wecken:

„(UNHCR) grants ‚mandate status‘ to refugees and asylum seekers and issues letters of attestation, even if the Libyan government does not recognize these letters, and continues to subject letter-holders to arrest. UNHCR has not conducted outreach among foreigner communities; it says it fears to raise false expectations that the organization can protect the refugees among them.“⁴⁶

Ein anderer der jungen Männer hat bis vor kurzem sogar für ein Jahr und drei Monate in Abschiebehaft gesessen – trotz seines UNHCR-Flüchtlingsstatus. Erst als Daniel Gayflor vor einigen Monaten in die Wüstenstadt Sebah gebracht wurde, konnte das UNHCR intervenieren und er wurde entlassen. Über die Haftbedingungen sagt er, dass die Gewalt von Seiten der libyschen Sicherheitskräfte eklatant gewesen sei und sehr willkürlich eingesetzt wurde. Immer wieder ist es zu regelrechten Gewaltausbrüchen gegen die Häftlinge gekommen. „Sie haben uns wie Tiere behandelt“, wiederholt Daniel Gayflor immer wieder. Ansonsten seien vor allem die Überbelegung

45 Ebd. S. 1.

46 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 26.

der Hafräume, die katastrophalen hygienischen Zustände und die schlechte Ernährung, die zumeist nur aus Wasser und Brot bestehe, ein großes Problem. Für die Dauer eines Jahres hat er mit etwa 80 anderen Migranten in einem Haftraum von ca. 35 qm eingesperrt. Viele seiner Mitgefangenen sind an Unterernährung oder Krankheiten gestorben. In seiner Haftzeit hat Daniel Gayflor keinen Repräsentanten des libyschen Rechtsapparates gesprochen: es gab keine Anklage, keinen Prozess, keine Verurteilung. Die Unsicherheit bezüglich der Haftdauer und das Gefühl, der totalen Willkür der libyschen Sicherheitskräfte ausgeliefert zu sein, sind neben den schlechten Haftbedingungen der am meisten belastende Aspekt der libyschen Haft, so der junge Mann. Inzwischen versuche er sich von der Haftzeit zu erholen, erzählt Herr Gayflor weiter, habe aber große Probleme damit, das Wohnviertel der Migranten zu verlassen, aus Angst vor erneuter Verhaftung.

5.2.8 Haft und Abschiebungen in Libyen – ein System der Willkür

Abschließend erklären mir die Flüchtlinge, dass libysche Sicherheitskräfte immer wieder ganze Gruppen von Menschen mit dem Argument verhafteten, dass sie die irreguläre Reise nach Italien planten. Dabei hätten dies längst nicht alle Verhafteten vor. Außerdem sei es auffällig, dass vor den Besuchen von Ministern oder Diplomaten aus der EU immer besonders viele Menschen verhaftet würden. Für die Flüchtlinge ist der Grund klar: „Libyen möchte den EU-Ländern zeigen, dass sie etwas gegen die Migranten tun, diese Länder sind sehr wichtig für die libysche Wirtschaft.“⁴⁷ Andererseits seien der Schmuggel und das „Wegsehen“ der Sicherheitsbeamten auch ein großes Geschäft für einige Libyer.

Die Abschiebungen, die von Libyen in Dritt- und Heimatländer durchgeführt werden, sehen die von mir besuchten Flüchtlinge folgendermaßen: Viele Abschiebungen würden zwar mit dem Flugzeug durchgeführt, es käme aber auch zu einer großen Zahl von Abschiebungen an die Landesgrenzen in der Wüste. Daniel Gayflor ist überzeugt, dass auch er mit einem Lastwagen von Sebah aus an die offenen Landesgrenzen in der Sahara gebracht werden sollte. Heute wird wohl die Mehrzahl der Abschiebungen

47 Feldtagebuch am 26.10.2006.

von Migranten aus Libyen mit dem Flugzeug durchgeführt. Es liegen jedoch auch Berichte vor, z. B. durch die Botschaften von Herkunftsländern der Migranten, die bei Abschiebungen aus Libyen in der Wüste verschwundene Staatsangehörige beklagen.⁴⁸ Die offizielle Zahl von 106 Toten bei Rückführungen auf dem Landweg durch die Sahara, die auch in einer Resolution des EU-Parlaments vom 14. April 2005 beklagt wird, stammt von offizieller libyscher Seite für den Zeitraum von September 2004 bis März 2005. Aktuellere Zahlen sind nicht veröffentlicht, sicher scheint allerdings, dass dieser für Migranten oft tödliche Weg der Abschiebung in Libyen weiterhin praktiziert wird.⁴⁹

Es lässt sich nur schwer abschätzen, wie hoch die Zahl von Einrichtungen in Libyen ist, in denen Migranten und Flüchtlinge festgehalten werden. Im Juni 2006 gaben die libyschen Behörden die Zahl der inhaftierten Migranten mit damals „some 60.000 illegal migrants“⁵⁰ gegenüber der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex an. Über die einzelnen Hafteinrichtungen gibt es nur wenige Informationen, bekannt ist allerdings, dass heute mindestens drei Hafteinrichtungen durch italienische Gelder finanziert, aber durch libysche Sicherheitskräfte geführt werden: Eines in Gharyan, nahe Tripolis gelegen, zwei weitere in den Wüstenstädten Kufra und Sebah.⁵¹

Der Bericht der EU-Kommission von 2005 beschreibt die Situation von inhaftierten Migranten als höchst prekär. Informationen über die Haftdauer der von ihnen besuchten Migranten im Haftzentrum El-Fatah konnten die libyschen Sicherheitskräfte nicht geben.⁵² Das El-Fatah Abschiebungsgelände scheint dabei als „Vorzeigeeinrichtung“ für westliche Besucher zu

48 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 56.

49 Ebd.

50 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 May-5 June 2007*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf> (02.01.08).

51 Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya*. Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.) Brüssel, S. 9.

52 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 25 f.

gelten.⁵³ Noch willkürlicher scheint die Situation in den südlich gelegenen Wüstenstädten zu sein, wie der Kommissions-Bericht feststellt: „Far from formalities and the bureaucracy of Tripoli, officials are reacting on a day to day basis.“⁵⁴

Wie aus den geschilderten Erfahrungen und zitierten Berichten hervorgeht, ist die Haft von Migranten in Libyen von Gewalt, von fehlenden rechtlichen und formalen Strukturen, Willkür bei der Verhaftung und einem Mangel an Informationen über Haftgrund und Haftdauer geprägt.

Auch Amnesty International stellt in einer Presseerklärung im April 2005 einen direkten Zusammenhang zwischen vermehrten Inhaftierungen in Libyen und dem bilateralen Abkommen zu Migrationsfragen von August 2004 zwischen Libyen und Italien fest.⁵⁵ Laut dem UNHCR begannen die Inhaftierungen von Migranten im größeren Stile im September 2004, unmittelbar nach der Unterzeichnung des Abkommens. Als die Delegation der Europäischen Kommission im Dezember 2004 einige libysche Haftzentren besucht, hat sie tatsächlich den Eindruck, dass: „the majority of the people (mainly from Niger, Ghana and Mali) seem to have been arrested the day before the experts’ visit.“⁵⁶ Dies bestätigt den Eindruck der Flüchtlinge, dass libysche Haftzentren vor offiziellen Besuchen aus Europa gefüllt werden und macht deutlich, wie direkt der politische Druck der europäischen Regierungen auf das Leben der Migranten wirken kann.

Während meines Feldforschungsaufenthalts auf Malta fast ein Jahr später im Oktober 2007 nutze ich die Gelegenheit, mit einem libyschen Regierungsvertreter außerhalb von Libyen über die Politik Libyens zu sprechen: Der libysche Botschafter Dr. Chalid al-Hilmi auf Malta versucht, mir die

53 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 49.

54 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 26.

55 AI, *Immigration cooperation with Libya: the Human rights perspective*. AI briefing ahead of the JHA Council 14 April 2005. URL: http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2005/JHA_Libya_april12.pdf (10.03.2007).

56 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 31.

offizielle Sicht der libyschen Regierung auf die Migrations- und Haftpolitik näher zu erklären.

„Before we had this policy of seeing us as part of the Arab world and African continent [...]. And we feel that these people are our neighbours, brothers and sisters. We feel that when you have some wealth and you are in a good position, why not allowing this people to stay sometime. It doesn't mean that we have a policy of welcoming them, but when they come you have to deal nicely, at least for some time, and then convince them to go. But now, under European pressure, we took some hard steps, some hard measures [...].“

S.K: Sorry?

„Under European pressure, because of immigration, Libya was taking some steps which normally will not take. By forcing them, detaining them and then trying to reforce them back. And this is because of the European pressure. Because we don't want our relations with Europe to suffer from this. But some times you end up doing something which you not wanted to do [...]. We feel that it was creating a problem with our neighbours. Malta, Italy [...]. Then we felt that we have to do something. Let us do something. To convince them that we are doing our best.“⁵⁷

Die Aussagen des libyschen Botschafters auf Malta sollten vor dem Hintergrund der libyschen Migrationspolitik, die wie beschrieben in Kapitel 4 wohl auch aus innenpolitischen Gründen keine panafrikanische Politik oder „*open-door-policy*“ mehr verfolgt, mit Vorsicht bewertet werden. Dennoch bestätigt die Aussage des Botschafters, dass die europäischen Länder ein großes Interesse an der Zusammenarbeit haben und ihre Politik darauf ausrichten, die Grenz- und Migrationspolitik in Libyen zum Nachteil der Migranten zu beeinflussen. Libyen hat auf Druck der EU und nach materiellen und finanziellen Zuwendungen seine Grenz- und Migrationspolitik neu ausgerichtet. Der Einfluss der italienischen und europäischen Politik hat das Leben der Migranten und Flüchtlinge vor Ort in Libyen somit unsi-

57 Interview mit Dr. Chalid al-Hilmi am 06.10.2007 in der libyschen Botschaft in Balzan, Malta.

cherer gemacht, da sich die Zahl der willkürlichen Inhaftierungen in den letzten Jahren durch die Kooperation stark erhöht hat.

5.2.9 Babatunde Adene

Eines Abends, die Gemeinschaft löst sich gerade auf, kommt ein junger Mann, offensichtlich gesundheitlich stark angeschlagen, in die Kirche. Schnell bin ich mit ihm und einigen Bekannten alleine und mir wird bedeutet, dass er gerade nach einem Jahr und sechs Monaten direkt aus der Haft kommt.

Babatunde Adene erzählt noch am ersten Abend von Erlebnissen aus dem Haftzentrum. Er führt seinen schlechten gesundheitlichen Zustand auf die Tatsache zurück, dass er in den letzten Tagen nur Salz-, also Meerwasser, zu trinken bekommen hat. Darüber hinaus war die Überbelegung der Hafträumlichkeiten immer so groß, dass 80 Männer in einem ca. 30 m großen Raum untergebracht waren. Gewalt und rassistische Äußerungen gegen Migranten von Seiten der Sicherheitskräfte waren häufig.

Verhaftet wurde er mit einer Gruppe anderer Migranten in seiner Unterkunft. Der Gruppe wurde wohl Drogenhandel vorgeworfen, es kam jedoch nie zu einem Prozess. Nachdem er in der ersten Nacht in Freiheit von einigen Mitgliedern der Gemeinde in einem kleinen Hotel untergebracht wird, unterstützt die Kirche eine Gruppe von Landsleuten für zwei Wochen mit Lebensmitteln, damit sie Herrn Adene bei sich aufnehmen und er sich erholen kann. Dort wird er abwechselnd auch von anderen Gemeindemitgliedern besucht, auch ich treffe ihn immer wieder. Er sagt, dass er keinesfalls in Libyen bleiben und in sein Heimatland zurückkehren möchte.

Nachdem es nach ein paar Tagen zunächst so scheint, als würde sich Babatunde Adene gesundheitlich erholen, verschlechtert sich sein Gesundheitszustand dramatisch. Wir bringen ihn in ein Privatkrankenhaus, da die öffentlichen Krankenhäuser einen sehr schlechten Ruf haben und es auch mit seinem irregulären Aufenthaltsstatus Probleme geben könnte. Nach einigen Untersuchungen ist die Diagnose klar: Herr Adene hat sich im Haftzentrum mit Tuberkulose angesteckt. Trotz einer sofortigen Behandlung mit starken Antibiotika ist er etwa zwei Wochen nach meiner Abreise gestorben.

5.3 FLÜCHTLINGE ALS *HOMO SACER*? – DIE LIBYSCHES POLITIK IM BIOPOLITISCHEN⁵⁸ DISKURS

Bisher wurden dieses Kapitel und die Darstellung der Lebens- und Haftbedingungen für Migranten in Libyen vor allem von der Perspektive der Migranten geprägt. Im Folgenden sollen vor dem Hintergrund des in Kapitel 2 eingeführten biopolitischen Traktats *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*⁵⁹ von Giorgio Agamben das Wesen der libyschen Haftzentren für Migranten und die Rolle der libyschen Staatsmacht diskutiert werden. Es wird deutlich, warum in einer Diskussion um Flüchtlinge in Libyen das Modell des *homo sacer* letztlich zu einseitig bleibt. Abschließend wird die Position und Funktion der libyschen Migrations- und Flüchtlingspolitik innerhalb einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ erörtert. Es zeigt sich, dass Libyen immer mehr in die europäische Flüchtlingspolitik integriert wird. Hier wird deutlich, dass Menschen- und Flüchtlingsrechte im erweiterten Grenzraum des Mittelmeeres von EU-Mitgliedsländern und der EU nach territorialen Mustern umgesetzt werden und nicht entsprechend ihrer universellen Gültigkeit. Dies kann neben der Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen in Libyen Rückwirkungen mit sich bringen, welche die Menschenrechtspolitik und die Glaubwürdigkeit der EU untergraben.

5.3.1 Libysche Haftzentren

Agamben wendet sich, wie schon in Kapitel 2 vorgestellt, in seinem Buch einer Analyse der Lager des 20. Jahrhunderts als Metapher für die Regierung der souveränen Staatsmacht in der Moderne zu. Das Lager, so Agamben, habe sich im 19. und 20. Jahrhundert zur Inhaftnahme nicht straffällig gewordener Menschen außerhalb der normalen Rechtsordnung entwickelt.

58 Der Begriff meint laut Agamben „die wachsende Einbeziehung des natürlichen Lebens des Menschen in die Mechanismen und das Kalkül der Macht“ (Agamben 2002, S. 127).

59 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt.

Es sei damit zu einem idealen Ort des Regierens, der Ordnung und der Kategorisierung geworden, zentral für die Reproduktion des Normalbürgers und des Gemeinschaftswesens.⁶⁰ Das konstituierende Moment des Lagers liegt dabei im Ausnahmezustand, der als „permanente Struktur der politisch-juridischen Ent-Ortung“⁶¹ durch den Ausschluss des „nackten Lebens“ die Gemeinschaft begründet. Die Behandlung der Inhaftierten, auch Folter und Grausamkeiten, die innerhalb der Lager stattfänden, hängen somit nicht vom Recht ab, sondern vom Verhalten der Sicherheitskräfte, die die Staatsgewalt im Lager repräsentieren.⁶²

In ihrer Untersuchung zur Inhaftierung von irregulären Migranten und Flüchtlingen in Australien, Malaysia und Thailand stellen Kumar und Grundy-Warr fest, dass in all diesen Ländern eine Trennlinie zwischen irregulären Migranten in Haftzentren und offenen oder halboffenen Flüchtlingslagern gezogen wird. Dabei ginge es zum Beispiel in Australien im politischen Diskurs hauptsächlich darum, wer ein „echter Flüchtling“ und wer ein „Asylbetrüger“ sei. Migranten, die in Booten reisen, werden dabei grundsätzlich als irreguläre Migranten klassifiziert und damit ihre Haft in den exterritorialiserten australischen Haftzentren auf den Pazifikinseln Nauru und Manus begründet.⁶³ In Libyen gibt es zwar Migranten, die einen Aufenthaltstitel und Dokumente besitzen, aber diese können bei den durch die Sicherheitskräfte vorgenommenen Razzien zerstört werden. Somit wird der in anderen Ländern so entscheidende Unterschied zwischen Migranten, die einen regulären Status erlangt haben, und irregulären Migranten, obsolet. Auch lassen sich keine unterschiedlichen Typen von Haftzentren ausmachen, in welchen die Migranten festgehalten werden.

60 Vergleiche auch: Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (2005): *Introduction*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Dies. (Hg.) Princeton und Oxford, S. 18.

61 Ebd. S. 49.

62 Agamben, Giorgio (2000): *Means Without End: Notes on Politics*. Minnesota, S. 42.

63 Kumar, Prem Rajaram/Grundy-Warr, Carl (2004): *The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand*. In: *International Migration*, Volume 42 (1) 2004, S. 57.

In Bezug auf die Ausgestaltung der offenen und geschlossenen Lager für Flüchtlinge beschreibt Liisa Malkki, wie Flüchtlingslager nach 1945 geschaffen wurden, um potentiell gefährliche, entwurzelte Gruppen von Flüchtlingen zu kontrollieren. Trotz der durch die Jahrzehnte immer wieder laut gewordenen Kritik bliebe das Grundmuster aller Flüchtlingslager seit den 1940er Jahren dabei bis heute gleich: Es sei geprägt durch die Disziplinierung und Versorgung von Menschenmassen, ihre bürokratische Erfassung und Verwaltung, die Durchführung von Gesundheits- und Hygieneprogrammen und die mehr oder weniger ausgeprägte Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Migranten.⁶⁴ Im Gegensatz dazu lässt sich das System rund um die Inhaftierung von Migranten in Libyen nicht als „caring biopower, concerned with the life and health of the refugee population“⁶⁵ beschreiben. In Libyen gilt die für Flüchtlingscamps oder Haftzentren im allgemeinen angenommene *raison d'être*, nämlich die Versorgung der Flüchtlinge in einer Weise, die zumindest ihr „nacktes Leben“ sichern, „in order not to violate the ultimate – biological life itself“⁶⁶, nicht. Die Zustände in Haft und die vielfachen Todesfälle lassen die Feststellung zu, dass das „nackte Leben“ der Migranten in Libyen vielmehr einen geringen Wert hat. So gering, dass Migranten aktiv oder passiv durch die libysche Staatsmacht getötet werden. Dabei entsprechen die libyschen Lager auf Grund der beschriebenen Verhältnisse in Haft vielmehr der Vorstellung Agambens eines rechtsfreien Raumes „in dem es nicht vom Recht abhängt, ob mehr oder weniger Grausamkeiten begangen werden, sondern von der Zivilität

64 Malkki, Liisa H. (1995): *Refugees and Exile: From „Refugee Studies“ to the National Order of Things*. In: *Annual Review of Anthropology*, No. 24, S. 498 ff.

65 Turner, Simon (2005): *Suspended Spaces – Contesting Sovereignities in a Refugee Camp*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (Hg.) Princeton and Oxford, S. 313.

66 Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (2005): *Introduction*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Dies. (Hg.) Princeton und Oxford, S. 13.

und dem ethischen Sinn der Polizei, die da vorübergehend als Souverän agiert.“⁶⁷

5.3.2 Rassismus und Willkür

Dies erklärt jedoch noch nicht warum die Sicherheitskräfte in libyschen Haftzentren oftmals in einer Weise gegenüber Migranten handeln, die mir immer wieder als dehumanisierend mit Worten wie: „Sie haben uns behandelt wie Tiere“ beschrieben wurde. Schon nach wenigen Tagen in Libyen hatte ich ein Gespräch mit einem jungen, gut ausgebildeten Mann über Migranten in Libyen und in Europa. Der Rassismus, der aus seinen Aussagen sprach, war eklatant, die Deklassierung der Subsahara-Afrikaner als Menschen zweiter Klasse offensichtlich. Im Gespräch erzählten mir Migranten, wie sie immer wieder von Jugendlichen beschimpft und geschlagen oder sogar beabsichtigt von Autos angefahren wurden. Auch der Bericht von *Human Rights Watch* stellt fest, dass fast alle Gesprächspartner aus Subsahara-Afrika in Libyen Opfer von rassistischer Gewalt geworden waren, die Ereignisse in Zuwayya im Jahr 2000, die ich in Kapitel 4 beschrieben habe, können dabei als Höhepunkt gewertet werden.

Erst vor dem Hintergrund des weit verbreiteten Rassismus in Libyen gegenüber Afrikanern der Subsahara-Länder und der Tatsache, dass die Sicherheitskräfte „vorübergehend als Souverän“⁶⁸ in den libyschen Haftzentren walten, erklärte sich mir, wie es zu den dehumanisierenden Grausamkeiten kommen kann, die in den libyschen Haftzentren regelmäßig vorkommen. Bei der Herrschaft der Sicherheitskräfte in den Zentren spielt auch eine wichtige Rolle, dass die Internationalen Organisationen und NGOs, die im allgemeinen Flüchtlingslager und auch Haftzentren für Migranten verwalten oder regelmäßig besuchen, in Libyen keinen Zugang haben.

Die von Agamben gemachte Aussage „*homo sacer* ist derjenige, dem gegenüber alle Menschen als Souveräne handeln“⁶⁹ wird damit in Libyen

67 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt, S. 184.

68 Ebd.

69 Ebd. S. 94.

auf die Spitze getrieben: Misshandlungen, die sonst geahndet würden, sind für Migranten alltäglich und selbst der Massenmord in Zuwayya (siehe Kapitel 4) wurde niemals strafrechtlich verfolgt oder untersucht. *Homo sacer* kann getötet werden, ohne dass ein Mord begangen wird.

Ein weiterer Aspekt, der die libyschen Haftzentren kennzeichnet, ist die Willkür, die in allen Bereichen herrscht. Ist schon die Inhaftierung der Migranten, wie beschrieben, von Willkür geprägt, und die Freilassung oft nur durch Bestechungsgelder möglich, so steht auch hinter der Haft kein regulierendes Rechtssystem: Keiner der Inhaftierten weiß, bis wann er oder sie festgehalten werden soll. Nachfragen bei den Sicherheitsbeamten bezüglich der Haftdauer haben oftmals gewalttätige Reaktionen zur Folge: „[...] Beatings were regular, depending on the particular guard on duty, (especially) when detainees try to inquire about the reasons for their detention or to ask for their release.“⁷⁰

Im Kontrast zum bürokratischen Imperativ, dem „count and control“⁷¹ des globalen Migrationsregimes und dessen Ordnungsinstanz, den Flüchtlingslagern, scheint in Libyen statt disziplinierender Verwaltung willkürliches Chaos in den rechtlichen und bürokratischen Strukturen zu herrschen. Auf Nachfrage der Mission der EU-Kommission konnten auch die libyschen Beamten, die die EU-Abordnung durch die Haftzentren führten, keine klaren Auskünfte zu den rechtlichen Strukturen hinter der Inhaftierung der Migranten geben.⁷² In den libyschen Haftzentren gilt kein Rechtssystem, nur die von Sicherheitskräften hervorgebrachten Regeln, die über Freiheit und Inhaftierung, Leben und Tod entscheiden.

Die Frage, ob die Verhältnisse in „regulären“ Gefängnissen für libysche Staatsbürger sich von den Haftzentren für Migranten unterscheiden, kann hier nicht hinreichend beantwortet werden, auch aus Mangel an Literatur

70 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 32.

71 Turner, Simon (2005): *Suspended Spaces – Contesting Sovereignities in a Refugee Camp*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (Hg.) Princeton und Oxford, S. 319.

72 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 32.

zum Thema. Bekannt ist, dass in den libyschen Gefängnissen eine größere Anzahl gewaltloser politischer Gefangener einsitzt. Es gibt Berichte von Folter und ungeklärten Todesfällen in Haft.⁷³ Insgesamt ist mein Eindruck aus der Literatur jedoch, dass es im Gegensatz zu den Haftzentren für Migranten ein juridisches System hinter den Gefängnissen gibt, der ein geringeres Maß an Willkür hinsichtlich der Haftdauer und auch des Umgangs mit Gefangenen erlaubt. Auch der für Migranten in Haft nach meiner Analyse besonders gefährliche Rassismus spielt dort zumindest für Libyer keine Rolle.

5.3.3 Leben in Libyen – Leben als *homo sacer*?

Alle Migranten, mit denen ich in Tripolis Kontakt hatte, sprachen unumwunden von einer sich stetig verschlechternden Lebenssituation und einer wachsenden Angst vor Verhaftung und Übergriffen der Polizei. Eine Frau aus Eritrea, die ich ebenfalls in der Gemeinde getroffen hatte, sagte:

„Ich kenne heute niemanden mehr, der in Libyen bleiben will. Früher war das anders, viele Afrikaner konnten gutes Geld in Libyen verdienen und dann vielleicht zu ihren Familien zurückkehren. Heute finden sie keinen Job und müssen immer Angst vor den Haftzentren haben. In Libyen sitzen wir in der Falle. Viele verlassen Libyen jetzt und gehen in ihre Heimatländer zurück. Ich kann nicht nach Eritrea zurück, ich möchte nach Italien.“⁷⁴

Wie Maria Nara aus Eritrea sind auch andere Migranten, die seit Jahren in Libyen leben, besorgt um ihre Zukunft in dem nordafrikanischen Land. Wie Maria Nara, deren Schwester bei dem Versuch der Überquerung des Mittelmeers ertrunken ist, wissen die meisten Migranten um das große Risiko der Bootsreise nach Italien. Dennoch entscheiden sich heute in Anbetracht der veränderten Verhältnisse in Libyen viele dafür.

73 Amnesty International (2007): *Jahresbericht 2007 Libyen*. URL: <http://www.amnesty.de/umleitung/2007/deu03/078?lang=de%26mimetype%3dtext%2f.html> (10.06.2009).

74 Feldtagebuch am 12.10.2006.

Abschließend bewertet ist das Modell des *homo sacer* nach Agamben bezüglich der Verletzlichkeit der Flüchtlinge und Migranten gewinnbringend, um bestimmte Aspekte der Haftpolitik für Migranten in Libyen zu verdeutlichen und der ihr eigenen Logik nachzuspüren. Insgesamt bleibt das Bild des *homo sacer*, der der souveränen Macht komplett ausgeliefert ist, jedoch für Migranten in Libyen in Haft oder auch außerhalb der Haftzentren zu einseitig. Macht es auch die enge Verbindung von Recht und Staatsbürgerschaft deutlich, so bleibt doch wenig Raum für Ambiguitäten, wie sie zum Beispiel im Entwurf des *space of nonexistence* nach Colson aufscheinen. Auch wenn die errungenen „pockets of sovereign power“⁷⁵, wie es Turner bezeichnet, oder der Raum für die *agency* der Migranten durch die Repressalien der Sicherheitskräfte und Regierung sehr begrenzt bleibt, so finden sie doch Wege, um zum Beispiel durch Korruptionszahlungen oder handwerkliche Leistungen, eine Freilassung aus der Haft zu erwirken und somit die Staatsmacht zu kompromittieren. Die Möglichkeiten der Migranten, die sich wie in meiner Darstellung gezeigt, durch individuelle Fähigkeiten und soziale Netzwerke ergeben, in begrenztem Maße auch innerhalb der Haftzentren, werden im Konzept des *homo sacer* zu wenig berücksichtigt. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die *agency* der Flüchtlinge und Migranten in Libyen in den letzten Jahren immer mehr eingeschränkt wurde.

Die Politik der libyschen Regierung gegenüber Flüchtlingen und Migranten scheint sich dabei weiter zuzuspitzen: Die libysche Regierung hat im Januar 2008 verkündet, dass nun alle Migranten ohne reguläre Aufenthaltsdokumente aus Libyen abgeschoben werden sollen. Darüber hinaus wurden libysche Sicherheitskräfte und kommunale Beamte angewiesen, alle Behausungen, die von irregulären Migranten in den Vorstädten von Tripolis und in anderen Städten genutzt werden, zu zerstören. Diese neuen Schritte der libyschen Regierung gegen Migranten und Flüchtlinge wurden von einigen

75 Turner, Simon (2005): *Suspended Spaces – Contesting Sovereignities in a Refugee Camp*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (Hg.) Princeton and Oxford, S. 313.

EU-Mitgliedsländern offiziell gutgeheißen, besonders von Italien und Malta.⁷⁶

Letztlich ist es schwierig zu beurteilen, welche der Restriktionen der Migrationspolitik Gaddafis auf interne Entscheidungen zurückzuführen sind, und welche auf äußerem politischem Druck beruhen. Die sich in den letzten Jahren massiv verschlechternden Lebens- und Arbeitsbedingungen für Migranten in Tripolis und Libyen wurden jedoch auch durch die Kooperationspolitik befördert. Möglichkeiten der Existenzsicherung und die Bewegungsfreiheit wurden eingeschränkt. Migranten und Flüchtlinge, die die Reise nach Italien nie beabsichtigten, sondern in Libyen leben und arbeiten wollten, fühlen sich nun in Libyen „in der Falle“ und fürchten die Bedingungen in den Haftzentren für Migranten und die schlechte Behandlung durch libysche Sicherheitskräfte.

5.3.4 Die Einbeziehung Libyens in die „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“

Die Kooperation der EU mit der libyschen Regierung hat Libyen als Raum eingeschränkter Menschenrechte aktiv in die eigene Politik einbezogen und somit mehr und mehr in die europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik integriert. Jenseits des Mittelmeers sind die Rechte und auch das Leben der Migranten und Flüchtlinge nach der territorial geprägten Logik der italienischen und europäischen Flüchtlingspolitik dabei offenbar weniger schützenswert. Dort werden Maßnahmen wie die libysche Haft- und Abschiebepolitik unterstützt, die auch das „nackte Leben“ der Migranten gefährden und innerhalb der EU undenkbar scheinen. Hier zeigt sich die territoriale Prägung von Recht und die Tatsache, dass die Frage wie und ob Rechte umgesetzt werden, entscheidend davon abhängt, *wo* sich die Akteure befinden. Auch das eigentlich universell angelegte Flüchtlings- und Menschenrechtsregime ist im Konflikt mit partikularistischen Interessen der Nationalstaaten davon betroffen und wird entsprechend territorialer Muster umgesetzt: Flüchtlinge innerhalb der EU und auch im Grenzraum werden, wie sich im Folgenden zeigt, dabei eher geschützt als solche außerhalb der EU,

76 *Afrikaner in Libyen nicht mehr willkommen*. Neue Zürcher Zeitung vom 21.01.2008.

auch wenn EU-Mitgliedsländer mit diesen Staaten kooperieren. Innerhalb der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ erhält Libyen dabei eine immer größere Bedeutung. Mit verschiedenen Maßnahmen sollen Migranten von europäischem Territorium fern- und von Libyen aufgehalten werden.

Welche Konsequenzen haben diese Formen der Kooperation und die Einbindung Libyens in die „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ für Libyen und die EU? Der eigendynamische Prozess des Ausbaus der Kooperation, welcher der Kontrolle der demokratischen Institutionen weitgehend entzogen ist, erhöht die Gefahr, dass das EU-Grenzschutzregime ohne die entsprechenden menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards exportiert wird.⁷⁷ Die Europäische Union bricht somit mit ihrer erklärten Absicht, durch die Kooperation mit Nachbarländern die Menschenrechte in diesen Staaten zu stärken.⁷⁸ Im Falle einer Kooperation werden, wie sich zeigt, europäische Standards unterlaufen, nicht die menschenrechtliche und flüchtlingsrechtliche Agenda Libyens verbessert. Der „imperiale Charakter“, den verschiedene Wissenschaftler der europäischen Migrationspolitik gegenüber Drittländern attestieren, funktioniert im libyschen Fall unter veränderten Vorzeichen. Es sind nicht die Europäische Union oder Italien, welche die Konditionen der Zusammenarbeit vorgeben, sondern die libysche Regierung. Libyen zielt dabei auf die Festigung seines wiedergewonnenen Status’ innerhalb der Weltgemeinschaft, auf finanzielle Leistungen, und, nachdem die EU bis zum Jahre 2004 ein Embargo gegen Libyen aufrechterhalten hat, auch auf Wiederbewaffnung durch die Europäische Union selbst: Dies zeigt die lange Liste der von der EU geforderten Gerätschaften, welche die libysche Antwort auf eine Frontex-Anfrage beinhaltete (siehe Kapitel 4).

Italien und die EU machen sich hingegen auch auf der Ebene völkerrechtlicher Verpflichtungen mitverantwortlich, wenn sie einem anderen Staat Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen leisten. Dies kann zum Bei-

77 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell’immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani. Rom, S. 199.

78 Für den Euro-Mediterranen Raum siehe zum Beispiel die Erklärung von Barcelona von 1995.

spiel über die Unterstützung durch Finanzen und Infrastruktur der Fall sein, aber auch durch Vertragsabschlüsse oder andere politische Akte, die menschenrechtswidrige Handlungen fördern.⁷⁹ Nach internationalem Recht wird dieser Staat oder auch die internationale Körperschaft damit zu einem Mittäter der Verbrechen eines Partnerstaats. Vor allem wenn dieser, wie im Falle Libyens, schon als Menschenrechtsverletzer zum Beispiel im Umgang mit Migranten bekannt ist, machen sich Beihelfer-Staaten mitschuldig.⁸⁰ Die Kooperationspolitik, die für Libyen eine Ausweitung von Handlungsmacht und Einflussosphäre bedeutet, könnte für Italien und Europa letztlich Rückwirkungen mit sich bringen, welche die eigene Menschenrechtsagenda untergraben und einen Glaubwürdigkeitsverlust für die EU bedeuten, die den Schutz und Ausbau der Menschenrechte als eine ihrer tragenden Säulen propagiert.

79 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin, S. 80.

80 Ebd.

6. Überfahrt der Migranten und Praktiken der Seerettung

Das Herzstück meiner Untersuchungen entlang der Küsten von Libyen, Malta und Italien ist die Forschung zur Lage der Migranten auf See. Das nun folgende erste von drei Seekapiteln wird im ersten Abschnitt zunächst die Reise der Migranten übers Meer darstellen. Ich beschreibe die Überfahrt und wie jenseits des Mittelmeers die Bootsreisen der Migranten organisiert werden. In den folgenden Abschnitten werden dann die Praktiken und die Organisation der maltesischen und italienischen Sicherheitskräfte, die für die Rettung der Migranten oder ihr Geleit in einen Hafen zuständig sind, thematisiert. Schwierigkeiten bei der Rettung von schiffbrüchigen Bootsmigranten werden deutlich, die in rechtlichen und politischen Spannungen rund um die Seemigration von Afrika nach Europa wurzeln.

Die Folgen des Spannungsfeldes, das sich in der Pflicht zur Rettung von irregulären Bootsmigranten, die eigentlich unerwünscht sind, auftut, werden gezeigt. Die politische Dimension in der unterschiedlichen Auslegung von Recht, je nach Perspektive der Akteure, wird hier besonders deutlich. Die wichtige Rolle, welche die Beamten und Sicherheitskräfte bei der Umsetzung, Interpretation und Entwicklung des humanitären Seerechts haben, wird illustriert. Sie entwickeln auf See Praktiken, um mit der paradoxen Situation, der Rettungspflicht für ungewollte Bootsmigranten, umzugehen und schaffen eigene Regelungen, die für die Geschehnisse auf See und die

Rettung der Migranten entscheidend sind.¹ Die Untersuchung der Entwicklung des humanitären Seerechts, das durch die Seemigration in Bewegung geraten ist, gibt dabei Aufschluss über die Reproduktion oder den Verfall von Normen und Rechten im Rahmen von Transnationalisierungsprozessen und rechtspluralistisch geprägten Ordnungen.

Abschließend wird diskutiert, ob die Umsetzung der Pflicht zur Seerettung auf dem Mittelmeer territorial geprägt ist. Es zeichnet sich eine „Geographie der Seerettung“ ab, welche die Chancen auf Rettung der Migranten zu erhöhen scheint, je näher sie der europäischen Küste kommen. Die universelle Gültigkeit des humanitären Seerechts ist somit auf dem Mittelmeer in Frage gestellt.

Das Kapitel illustriert die Vielschichtigkeit der „multi-sited arena of negotiation“², um die es sich beim Thema Migration auf dem Mittelmeer handelt. Dieses Aushandlungsfeld oszilliert zwischen Rettung, Aufnahme und Abwehr der Migranten. Flüchtlingsrechtliche Bezüge, die den hauptsächlichlichen Analyserahmen meiner Arbeit darstellen, spielen dabei nicht immer eine ausdrückliche Rolle. Sie sind jedoch eng mit humanitären Fragen der Seerettung und des internationalen Seerechts verwoben und schließen an diese an. Zudem ist es mir wichtig, neben flüchtlingsrechtlich relevanten Aspekten auch andere für die Lage auf See entscheidende Gesichtspunkte in einer Ethnographie der Seegrenze zwischen Afrika und Europa einzubeziehen. Erst in dem Versuch eines Gesamteindrucks erschließt sich die Brisanz, die das Spannungsfeld irregulärer Migration auf dem Mittelmeer ausmacht.

1 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.

2 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

6.1 WEGE ÜBERS MEER

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird ein Eindruck der Reise der Bootsmigranten über das Mittelmeer vermittelt. Ihre Situation unmittelbar vor der Abreise und auf See wird geschildert und gezeigt, welcher Art die physischen und psychischen Belastungen für die Bootsmigranten sind. Auch die Netzwerke, welche die Reisen der Migranten organisieren, werden thematisiert und Informationen zur Organisation der Bootsreise vermittelt.

Die Motivationen, sich als Bootsmigrant auf die Reise von Afrika nach Europa zu machen, sind vielfältig und sollten nicht immer mit Hoffungslosigkeit oder Verzweiflung verbunden werden. Wie Maria Hernández-Carretero in ihrem Forschungsprojekt zu Risikoeinschätzung der Überfahrt von Bootsmigranten im Senegal deutlich macht, können vielfältige Motive, wie der Wunsch nach Abenteuer oder der Emanzipierung von der Familie zum Beispiel bei jungen Senegalesen eine Rolle bei der Entscheidung zur Seemigration spielen.³ Zudem sind die Gefahren der verschiedenen Seerouten der Bootsmigranten sehr verschieden. Nach meiner Beurteilung trägt jedoch die Tatsache, dass es sich bei der libysch-italienischen Route nicht um Migranten aus Libyen, sondern oftmals in ihren Lebensverhältnissen bedrängte Migranten aus Krisen- und Kriegsgebieten handelt, zu einer Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit und *agency* bezüglich der Bootsreise bei (siehe Kapitel 5).

6.1.1 Eindrücke von Migranten und NGO-Mitarbeitern

Die ersten Informationen zur Reise der Flüchtlinge übers Meer sammle ich in Tripolis im Oktober und November 2006 von der afrikanischen Küste aus. Die meisten meiner Bekannten aus Subsahara-Afrika beteuern, sich nicht auf die Bootsreise nach Italien begeben zu wollen. Andere scheinen unschlüssig zu sein. „Aber wie würdet Ihr vorgehen, wenn Ihr eine Bootsreise organisieren wolltet?!“ frage ich meine Bekannten in Tripolis. „Das

3 Hernández Carretero, María (2009): *The inclusion of the analytical concept of risk in migration theory and the implications for migration control policies*. Präsentiert bei der 6. Konferenz zu Migration in Spanien, La Coruña/Spain, 17.-19. September 2009.

ist einfach: Du fragst einen der hunderte Männer, die in dem Geschäft arbeiten. Zumeist sind es Männer aus Ghana. Wenn es losgeht, werden sie Dich anrufen, wenn Du in Tripolis wohnst. Wenn Du hingegen von auswärts kommst, wirst Du zumeist in einem Schuppen oder einem Haus außerhalb von Tripolis untergebracht, bis die Reise beginnt. Der Preis schwankt zwischen 800 und 1200 Dollar, das kommt aufs Boot und die Anzahl der Reisenden an. Außerdem werden sie einen Polizisten schmieren, damit er wegschaut, wenn ihr am Strand losfahrt.“⁴ Obwohl ich gerne mehr Informationen sammeln würde, beschließe ich, mich in Libyen den Organisationen, die hinter den Bootsreisen stecken, nicht weiter zu nähern. Es erscheint mir zu waghalsig, weil es schon im Vorfeld meiner Reise immer wieder Hinweise gab, dass auch die libysche Polizei oder Regierung mit den Netzwerken, welche die Reisen organisieren, verbunden sind.⁵



Migrantenboote im Hafengelände von Pozallo/Sizilien

-
- 4 Gespräch mit Migranten in Tripolis am 30.10.2006 nach dem Gottesdienst im Kirchhof der Gemeinde. Zitiert nach Tagebucheinträgen.
- 5 Siehe: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 25-28.

Auch nach der Ankunft in Europa sprechen die Migranten jedoch nicht gerne über ihre Überfahrt. Eine gute Bekannte, die ich auf Malta öfter in der Zeltstadt für Migranten „Hal Far“ besuche, versichert mir, dass sie die ganze Zeit der Fahrt, vier Tage und Nächte, geschlafen habe und sich an nichts erinnern könne. Auch Habib Buhari, den ich öfters treffe, möchte nicht lange über die Seereise sprechen:

„Wir haben drei Tage und drei Nächte auf dem Wasser verbracht. Für zwei Tage und Nächte haben wir auf dem Wasser niemanden getroffen, aber dann hat uns ein tunesisches Fischerboot mit einigen Flaschen Wasser und Brot versorgt. Die ganze Zeit der Überfahrt haben wir zu Allah gebetet. Besonders die Dunkelheit der Nacht hat uns Angst gemacht. Dann haben wir andere Fischerboote gesehen. Wir dachten wir wären auf dem Weg nach Italien, und sind in dieselbe Richtung weitergefahren. Wir hatten einen Kompass dabei. Aber dann waren wir auf einmal schon im Hafen von La Valletta und die Polizei und eine Ambulanz haben auf uns gewartet.“⁶

Im Laufe der Monate nimmt meine Vorstellung von der Seereise der Migranten allmählich Gestalt an. Es wird klar, dass es sich für alle, die das Mittelmeer auf diese Weise überqueren, um eine traumatische Erfahrung handelt, von der niemand einfach erzählt. Außerdem wird wohl allen Migranten vor ihrer Abreise klar gemacht, dass sie auf keinen Fall über die Reise sprechen dürften. Die Angst vor den kriminellen Netzwerken sitzt tief, erst einige Jahre nach ihrer Ankunft sprechen manche über ihre Erfahrungen, wie Fulvio Vassallo Paleologo, Aktivist und Flüchtlingsanwalt in Palermo, erzählt.

„Kriminelle Organisationen leiten die Fahrten, die Sammlung und die Unterbringung der Leute vor der Fahrt. Dieses Warten kann auch zwei Monate dauern, an Orten, die unmenschlich sind, an denen Frauen, Schwangere, Kinder wie Tiere zusammengepfercht werden, um dann nachts zu erfahren, es geht heute, in einer Stunde, los.“⁷

6 Interview mit Habib Buhari in La Valletta auf Malta am 10.10.2007. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

7 Interview mit Fulvio Vassallo Paleologo am 13.05.2007 in Palermo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Von Mitarbeitern von Hilfsorganisationen höre ich immer wieder, dass die meisten Migranten in sehr schlechtem Zustand auf Lampedusa oder Sizilien ankommen. Zum einen sei die Reise selbst sehr belastend, die meisten Bootsmigranten hätten Tote an Bord gehabt, die zumeist an Dehydrierung starben. Auf den überfüllten Booten sei nur sehr wenig Nahrung und Trinkwasser erlaubt. Und auch von der Wartezeit zuvor, die sich über Wochen oder Monate hinstrecken kann, seien die Migranten gesundheitlich ausgezehrt. Viele hätten tatenlos in dunklen, kleinen Räumen gesessen, in Unsicherheit, wann die Seereise beginne. Auch dort sei die Versorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln vollkommen unzureichend.⁸

Neben einigen Informationen zur Seereise der Bootsflüchtlinge über das Mittelmeer, die ich von Migranten und Mitarbeitern von NGOs erhalte, sind es vor allem maltesische Sicherheitskräfte, die ihr Wissen über die Organisation der Seereise mit mir teilen.

6.1.2 Wege übers Meer – ungewollt nach Malta ...

Wie mein Informant Habib Buhari hat kaum einer der auf Malta ankommenden Migranten Malta als europäisches Zielland ausgewählt, berichtet Kommandeur Carmel Borg.⁹ Das Reiseziel sei Sizilien oder Lampedusa, oftmals um dann auf das europäische Festland weiterreisen zu können. Die Ankunft in Malta wird von vielen ankommenden Migranten als Niederlage empfunden, oftmals werden sie schon in Libyen vor der Insel gewarnt, wie mir mehrere meiner afrikanischen Informanten auf Malta erzählen. Die Migranten, die auf Malta anlanden, legen in libyschen Hafenstädten wie Al Qums, Zliten, oder Al Zuwara rund um Tripolis ab. Seit 2002 ist trotz der libyschen Abfahrtsorte jedoch nur ein libyscher Staatsbürger auf Malta angekommen. Die Hauptherkunftsländer der Migranten sind Eritrea, Sudan,

8 Interview mit Mitarbeitern der Villa Exodus, Heim für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auf Sizilien für den Bericht: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Südtalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 29 ff.

9 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

Somalia und Irak, „for the rest we have from Afghanistan to Zimbabwe.“¹⁰ erzählt Carmel Borg.

Der Seekommandeur berichtet von den ersten Ankünften auf Malta, die schon in den späten 1990er Jahren begannen: „The migration issue goes back to 1997. From 97' until 2000, 2001 it were isolated cases. 100 or 150 per year. But this was not organised. It was more like 20 likeminded souls saying ‚lets get a boat and try‘.“¹¹ Erst im Jahr 2002 wäre die Zahl der ankommenden Migranten dann auf 1686 hochgeschneit und auch die Art und Qualität der Boote habe sich verändert. Nachdem im Jahr 2002 und 2003 noch größere Fischerboote mit bis zu 200 Reisenden auf Malta angekommen seien, handele es sich seit 2004 um kleine, auf See schwer auszumachende graue Glasfaserboote. Sie seien etwa 7 Meter lang und bis zu zwei Meter breit und entstammten offensichtlich alle derselben Produktion. Auf diesen Booten reise immer eine ähnliche Anzahl von 25 bis 30 Personen. Die Überfahrt Richtung Europa dauere mindestens drei Tage und drei Nächte, oft aber auch länger, wenn die Reisenden von ihrem direkten Weg abkämen. Die Motoren der Boote seien alle von der Firma Yamaha produziert und hätten 45 PS. Wenn mehrere Boote im Abstand von wenigen Stunden ankämen, trügen ihre Motoren oft fortlaufende Seriennummern. Auch die von den Migranten auf See genutzten Satellitentelefone seien alle gleichen Modells und hätten zum Teil fortlaufende Seriennummern. „So it's very clear that this is an organised industry, this is not people arriving on the coast seeing if they can find a boat,“¹² schließt Carmel Borg aus den Beobachtungen der letzten Jahre.

Auch der Mitarbeiter des maltesischen Nachrichtendienstes Sandro Grech ist sich sicher, dass es sich bei den Organisationen um ein gut organisiertes Netzwerk handelt. Die Migranten fänden an der Küste, wie oben beschrieben, oft nach einer längeren Wartezeit, das Boot fertig beladen für die Reise vor. Mit Wasser, Brot und seit Sommer 2007 auch Rettungswesten, wie Sandro Grech lakonisch bemerkt: „Maybe they lost too much

10 Ebd. Siehe in Kapitel 4 genaue Zahlen und Herkunftsländer.

11 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

12 Ebd.

clients and people didn't risk to travel anymore.“¹³ Die libysche Organisation sei nach seinen Erkenntnissen nicht sehr groß, würde aufgabenteilig operieren und sehr viel Geld verdienen. Mit etwa 1000 Euro, welche die Migranten für die Überfahrt zahlten und Kosten, die pro Boot bei um die 2000 Euro lägen, sei mit einem Reingewinn von ca. 25.000 Euro pro Boot zu rechnen. Das Risiko der Überfahrt liege voll bei den Migranten, da sich kein sogenannter *trafficker* mehr auf ein Boot wage: Navigiert würde mit Hilfe eines Kompasses oder nur nach Anweisungen, die vor der Abfahrt von der Küste aus gegeben wurden. Dabei sei es auch mit Kompass für ein ungeübtes Auge fast unmöglich, auf See die richtige Route beizubehalten, da man bei Seitenwind zusätzliche Berechnungen anstellen müsse:

„That's why they end up in Malta. Because they don't know how to read the compass. It's not that easy. No [...]. Because if you have a drift on the side and I show you the direction you will go somewhere else anywhere because the compass always shows you the same direction.“¹⁴

Nach einigen Interviews stelle ich fest, dass die Informationen über die Art der Organisation der Reise der Migranten auch auf Malta letztlich sehr begrenzt sind. Die Beamten sind zwar sicher, dass libysche Netzwerke hinter der Organisation der Reise stecken, wissen aber so gut wie gar nichts über diese Netzwerke. Zudem kommen immer wieder Spekulationen auf, dass Migranten auf See von größeren „Mutterschiffen“ auf die kleineren Boote umgesetzt würden. Selbst Sandro Grech, der im Laufe der Jahre hunderte Migranten nach ihrer Ankunft verhört hat, ist unschlüssig, ob die kleinen Boote immer direkt von Libyen aus ablegen: „You can't come to a conclusion. Sometimes they say there was another ship, but in the case we had it, some migrants said it was a big container ship, others said it was a fishing ship. I don't know.“

Wir sind uns einig, dass die Reisenden wohl Angst hätten, offen von ihren Erfahrungen in Libyen zu erzählen: Grech und ich hatten im Gespräch mit Migranten oftmals den Eindruck, dass sie vor Abfahrt eingeschüchtert

13 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter des maltesischen Nachrichtendienstes, am 12.10.2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

14 Ebd.

oder bedroht wurden, damit sie in Europa nichts über die libyschen „*trafficker*“ berichten. Zudem trägt sicher auch die Angst vor der maltesischen Polizei dazu bei, sich in den Verhören nach ihrer Ankunft „unkooperativ“ zu verhalten, wie es der Vorgesetzte von Sandro Grech, Karl Vella, ausdrückt. Er ist es auch, der mir von den Bemühungen der maltesischen Sicherheitskräfte erzählt, durch eine Zusammenarbeit mit der libyschen Polizei und Armee mehr Informationen über die Organisation der Reise der Migranten zu erhalten:

„I could not say that the Libyans don't do anything, but compared to the information we pass to Tripoli we get very little feedback from the Libyan counterparts. In the few cases we have more details and we passed it to the Libyan counterparts [...]. I would say we are still waiting for the response. This needs political will rather than technical will.“

Wie schon in Libyen kommt auch hier die Frage auf, wie ernst es der libyschen Polizei und Regierung tatsächlich mit der Umsetzung der verschiedenen Kooperationsabkommen mit europäischen Sicherheitskräften ist. Nachdem der Oberkommandeur der italienischen Küstenwache auf Lampedusa die Vermutung geäußert hatte, dass der lukrative Transport von irregulär Reisenden in Libyen gar nicht unterbunden werden soll, da korrupte Beamte sehr gut daran verdienten¹⁵, scheint sich diese Vermutung auch in Malta zu bestätigen.

6.1.3 ... und nach Sizilien

Andrea del Nevo, Hauptkommandeur der Küstenwache auf Lampedusa, weiß ebenfalls einige Geschichten zur libyschen Organisation der Seemigration nach Italien zu erzählen. Ich besuche den Seemann auf der Militärbasis Loran auf Lampedusa, wo wir uns über verschiedene Aspekte der Seemigration unterhalten. Wie schon in der Einleitung erwähnt sind die Anlandungszahlen in den letzten Jahren auch in Italien wieder angestiegen, wobei heute die meisten Bootsmigranten auf Lampedusa ankommen. Die Ab-

15 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa.

fahrtsorte in Libyen sind ähnlich wie auf Malta. Einige der Boote, die auf Sizilien oder Lampedusa anlanden, kommen jedoch auch aus Tunesien oder Ägypten.¹⁶ Die ankommenden Boote sind wesentlich heterogener, als auf Malta, wie Del Nevo erzählt. Er vergleicht die Ankunft unterschiedlicher Boote mit wechselnden Moden:

„Es gibt Momente, in denen es große Boote gibt und Momente, in denen kleine Boote ankommen, manchmal kommen nur Schlauchboote an. Das ist ein bisschen wie in der Mode, die sich alle paar Jahre wiederholt. Die Boote sind wie Hosen oder wie Röcke, sie wiederholen sich immer wieder mit der Zeit. Die kriminellen Organisationen nehmen was sie bekommen können. Es sind immer Boote, die abgeschrieben werden. Und alle 1 oder 2 Jahre wiederholt es sich. Das sind keine großen Investitionen, hier denkt niemand daran, mit dem Boot wieder zurückzufahren. Hier sind oft keine Schleuser zu sehen, man weiß oft nicht, wie es organisiert ist. Ob zufällig losgefahren oder geplant, ob mit Schleuser oder nicht. Wir zerstören die Boote dann, sie dürfen laut Gesetz nicht verkauft werden.“¹⁷

Er zeigt mir einen großen Schuppen, in dem hunderte beschlagnahmte Bootsmotoren lagern. Auch den Schiffsfriedhof auf Lampedusa, auf dem Schiffe aller Art aufbewahrt und zerstört werden, bekomme ich zu Gesicht. Dazu weiß Del Nevo einige Erlebnisse mit Kollegen der libyschen Streitkräfte zu erzählen, die ihn noch heute schmunzeln lassen: In den Jahren 2003 und 2004 seien immer wieder Anfragen aus Libyen in Lampedusa nach gestohlenen Booten eingetroffen, welche die italienische Marine dann auch nach Libyen zurück gebracht habe. Als man dann aber bemerkt habe, dass die Boote am „nächsten Tag, voll beladen mit Migranten“ wieder auf Lampedusa angekommen seien, sei man dazu übergegangen die Boote sofort zu zerstören. Seither sei er davon überzeugt, dass auch die libysche Regierung hinter der Organisation der Seemigration stecke. 2005 sei dann eine Delegation der libyschen Armee nach Lampedusa gekommen, „um

16 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: CeSPI (Hg.) *Working Papers* 43/2008. Rom, S. 13.

17 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

nach ihren Booten zu schauen.“ Die Libyer hätten immer wieder nach den Booten gefragt, er habe sie jedoch von den Booten auf dem Schiffsfriedhof ferngehalten, da er ihnen die Boote nicht wiedergeben wollte.¹⁸

Der Abschnitt hat gezeigt, wie risikoreich die Bootsreise von Afrika nach Europa ist und auf welche Organisationen und Strukturen die Migranten sich einlassen. Es wurde auch deutlich, dass die europäischen Sicherheitskräfte letztlich wenige Informationen über die libyschen Netzwerke, welche die Überfahrten organisieren, sammeln konnten. Die Anlandungen von Bootsmigranten, die ich auf Sizilien und Lampedusa selbst erlebt habe, möchte ich in Kapitel 9 beschreiben. Zunächst soll es nun um das Thema der Seerettung und unterschiedliche Schwierigkeiten dabei gehen. Meine Ethnographie der Seegrenze soll damit auch zu der Frage beitragen, warum die Zahl der Opfer der Seemigration auf dem Mittelmeer in den letzten Jahren so stark angestiegen ist.

6.2 DIE RETTUNG VON BOOTSMIGRANTEN AUF SEE – DIE SCHWIERIGKEIT DES PLACE OF SAFETY

Nachdem ich in Kapitel 1 auf die rechtlichen Hintergründe des Regimes der internationalen Seerettung eingegangen bin, möchte ich nun die Situation auf See zwischen Libyen, Malta und Italien illustrieren. Anschließend an die rechtlichen Hintergründe der Seerettung möchte ich dabei zunächst auf Streitpunkte im Seerecht und auf rechtliche Grauzonen eingehen, welche die Rettung von Bootsmigranten vor Malta behindern oder verzögern können. Malta fühlt sich als kleine Insel von der Ankunft der Bootsmigranten überfordert, jedoch auch von den anderen Mitgliedsländern der EU mit dem Phänomen der Seemigration alleine gelassen. Ungelöste politische Streitfragen, welche letztlich die Verlagerung der Asylverfahren für anlandende Migranten an die EU-Außengrenzen betreffen (siehe Kapitel 1), wurden dabei auf eine ungeeignete rechtliche Ebene verlagert. Diese Unklarheiten rund um die politische Dimension der Rettung von Bootsmigranten beeinträchtigen das *Search and Rescue*-System auf dem Mittelmeer.

18 Eintrag aus meinem Feldtagebuch vom 01.06.2007.

Geht es um die unmittelbare Situation auf See, so fällt eines während meiner Reisen und im Gespräch mit Seeleuten besonders auf: Während von politischer Seite unterschiedlicher Ebenen als Ziel auf dem Mittelmeer immer wieder die Verhinderung der Seemigration und der Anlandungen formuliert wird, stellen die Seeleute zunächst die Rettung der schiffbrüchigen Migranten in den Vordergrund – selbst wenn die Verhinderung der Seemigration ihre Aufgabe ist. Der Oberkommandeur der Küstenwache auf Lampedusa lässt keine Zweifel an den Möglichkeiten, die ihm auf See bleiben:

„Wir gehören zum Antimigrationssplan der Questura. Aber wenn wir das Boot gefunden haben, hat sich diese Aufgabe erfüllt, die Überwachungsaufgabe. Wenn wir ein Boot finden mit 200 Menschen, mit 100 oder auch mit 50, in einem Boot von 5 m. Was mache ich dann? [...] Was mache ich mit einem vor sich hin dümpelnden Schiff, das fast untergeht? Die Konventionen besagen, dass der Küstenstaat die Rettung garantieren muss. Auf dem Land können wir dann von Migration reden. Wir können die Nationalität feststellen oder über eine Rückführung nachdenken. Aber auf See geht es um die Rettung von Menschenleben.“¹⁹

Auch auf Malta gibt es in diesem Punkt keine Zweifel: Wenn Migranten in Seenot sind, müssen sie gerettet werden.²⁰ Wann ein Boot in Seenot ist bleibt freilich umstritten und wird von italienischen und maltesischen Sicherheitskräften auf See unterschiedlich interpretiert.

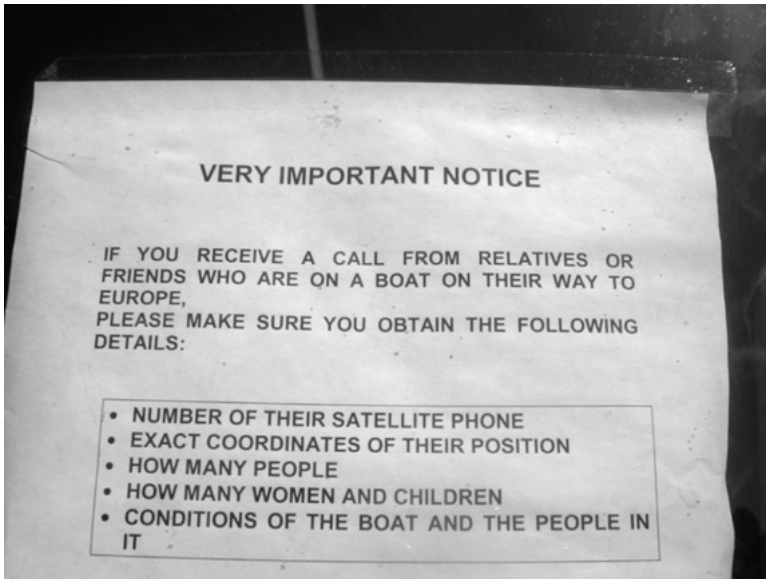
6.2.1 Malta und der sichere Hafen

Wie in Kapitel 1 erwähnt, gibt es in den für die Seerettung zentralen SAR- und SOLAS-Konventionen einige Neuerungen, die eine Stärkung des internationalen Rettungsregimes zum Ziel haben, die jedoch von Malta nicht unterzeichnet wurden. Dabei geht es vornehmlich um die Frage des siche-

19 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

20 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

ren Hafens (*place of safety*). Mit den neuen Regelungen seit 2004 gilt, dass der für das SAR-Gebiet zuständige Staat auch dafür verantwortlich ist, in möglichst kurzer Zeit einen sicheren Hafen für die Ausschiffung von Geretteten bereit zu stellen (siehe Kapitel 1). Dieses neue Gesetz des Seerettungsregimes trat am 1. Juli 2004 in Kraft und gilt bindend für alle Mitglieder der IMO (*International Maritime Organisation*). Malta hat jedoch Einspruch gegen die Änderungen eingelegt und der Konflikt ist noch nicht gelöst.²¹



Anschlag am Schwarzen Brett im Flüchtlingszentrum Hal Far auf Malta

Die Befürchtungen Maltas und die Bedeutung der SAR- und SOLAS-Änderungen für die Situation der Migranten auf See erschlossen sich mir einerseits aus verschiedenen Zwischenfällen, die sich hauptsächlich nach Inkrafttreten der neuen Regelungen auf dem Mittelmeer abspielten. Andererseits kam es seitens meiner Interviewpartner auf Malta zu interessanten,

21 IMO Sub Committee on Flag State Implementation (FSI 17/15/2) (27.02. 2009): *Measures to protect the safety of persons rescued at sea. Comments on document FSI 17/15/1 Submitted by Malta.*

zum Teil emotionalen Äußerungen, wenn unsere Gespräche auf die Änderungen im Seerecht zu sprechen kamen. So erläuterte mir Kommandeur Carmel Borg die Haltung der maltesischen Regierung bezüglich der SAR- und SOLAS-Konventionen folgendermaßen:

„The guidelines to the amendments are where we have some problems. Primarily they are designed for the shipping industry. To make sure that ships that have rescued persons can get rid of them easily. Or in the harbour or, when this is not an option, the SAR authority coordinating that region has to find a harbour. Then it says that the neighbouring states should cooperate. What is if they don't? It doesn't go into that detail, and that is what happens. In our circumstances our SAR region is a thousand km long. So the amendments are saying such, if a boat is down here, and if Italy and Tunisia don't accept them, they have to come to Malta. So why should they come to Malta if they are 30 miles from Lampedusa and 50 miles from Tunisia? On a purely SAR issue, you should bring them to the closest safe port. You don't have to bring them 1000 km away if they need assistance. It doesn't make sense.“²²

Malta ist auch in Anbetracht seines großen SAR-Gebietes, das von den tunesischen Küstengewässern fast bis zur griechischen Insel Kreta reicht,²³ der Meinung, dass Schiffbrüchige immer im nächsten Hafen ausgeschifft werden sollten und nicht, dass sich der zuständige SAR-Staat grundsätzlich als Ort der Ausschiffung zur Verfügung stellen muss. Die Änderung des Seerechts, das die Verantwortlichkeit für eine Aufnahme von Schiffbrüchigen nun grundsätzlich bei Malta sieht, wenn Schiffbrüchige im maltesischen SAR-Gebiet gerettet wurden, wird von Malta abgelehnt.

Das Problem des *place of safety* hat bei der zu klärenden Frage, wohin die geretteten Personen vom Kapitän gebracht werden sollen jedoch noch eine weitere wichtige Dimension, welche die Definition eines *place of safety* betrifft. In den *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at*

22 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

23 Zur Größe des maltesischen SAR-Gebietes siehe S. 12.

Sea,²⁴ die gemeinsam mit den SAR- und SOLAS-Änderungen angenommen wurden, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass:

„A place of safety is a location where rescue operations are considered to terminate, and where: the survivors’ safety or life is no longer threatened; basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met; and transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination.“²⁵

Desweiteren wird bezüglich von auf See aufgegriffenen Asylsuchenden konkretisiert: „Disembarkation of asylum-seekers and refugees recovered at sea, in territories where their lives and freedom would be threatened, should be avoided.“²⁶ An dieser Stelle des Seerechts werden die Verflechtungen und Überschneidungen mit Grundsätzen des internationalen Flüchtlings-schutzes deutlich. Das Gebot des *Non-Refoulement*, festgelegt in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, verbietet es den Vertragsstaaten, Asylsuchende in ein Gebiet oder einen Staat zurückzuweisen, in welchem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sind.²⁷ Es findet sich an dieser Stelle des internationalen Seerechts in Auszügen fast wortgleich wieder. Dieser Punkt kann mit Blick auf den Schutz von Flüchtlingen unter den irregulär reisenden Migranten auf See von entscheidender Bedeutung sein. Wie heftig diese Bestimmung des internationalen Seerechts in Malta diskutiert wird, zeigt ein Statement von Kommandeur Borg. Auf Libyen als *place of safety* für irreguläre Migranten angesprochen wird der bis zu diesem Punkt in unserem Gespräch sehr sachliche Seemann polemisch:

24 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).

25 Ebd. Paragraph 6.12.

26 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Paragraph 6.17. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).

27 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (*Genfer Flüchtlingskonvention*), Artikel 33 (1), siehe Kapitel 1.

„So let’s go on this. You have rescued a person and if you get him at shore quickly, he might live. Right? So which safety are we talking about? His life or his political status?! (ironisch) So let’s see, should I go to UNHCR and say: he might die but shell I take him somewhere else? *Search and Rescue* is about saving lives. Right. So when UNHCR puts into that question they are going against the safety of life. What is the first thing to take into consideration? The life of people or their refugee status? If they are out here and the ship saves them 20 miles away from Libya. So UNHCR will tell that ship not to take them to Libya. Where do they want to go? Take them to Geneva?!“²⁸

Der Kommandeur greift an dieser Stelle vor allem das UNHCR an, die in Anbetracht eines fehlenden Asylsystems und schlechten Haftbedingungen für Migranten in Libyen (siehe Kapitel 5) mehrfach darauf hingewiesen haben, dass Libyen nicht als sicherer Ort für Flüchtlinge gelten kann. Er lässt die Lage auf See so erscheinen, als könne man die Flüchtlinge entweder retten und nach Libyen bringen oder sie würden auf dem längeren Seeweg nach Malta sterben. In den allermeisten Fällen sind die aufgegriffenen Migranten jedoch nicht, wie der Kommandeur vorgibt, in lebensbedrohlichem Zustand. Die Ausschiffung von auf See aufgegriffenen Migranten in Libyen kommt vielmehr einer Zurückschiebung, einem *Refoulement* von Flüchtlingen und damit einer Verletzung des Grundpfeilers der Genfer Flüchtlingskonvention, die auch in europäischem und nationalem maltesischem Recht verankert ist, gleich.²⁹

Der Vorwurf, das UNHCR würde mit der see- und flüchtlingsrechtskonformen Auslegung des *place of safety* das Leben von Flüchtlingen bedrohen, zeigt, dass dieses Thema von Vertretern der maltesischen Institutionen einseitig diskutiert wird. Sie erkennen die flüchtlingsrechtliche Dimension der humanitären Seerettung nicht an und lehnen die neuen Regelungen der IMO bezüglich des *place of safety* ab.

28 Interview mit Kommandeur Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

29 Amnesty International (2005): *Amnesty International briefing ahead of the Justice and Home Affairs Council*, 12. April 2005, *Immigration Cooperation with Libya: The Human Rights Perspective*. URL: http://www.aieu.be/static/documents/2005/JHA_Libya_april12.pdf (06.05.2008).

Kommandeur Carmel Borg macht den Standpunkt Maltas abermals deutlich:

„UNHCR has said that Libya is not a safe place for disembarkation. So what does that mean? That anyone saved in Libyan SAR has to be disembarked in Malta as well? They are not separating the two issues! There is a safe place in terms of *Search and Rescue* and there is a *place of safety* in terms of humanitarian law. These are two different things.“³⁰

Die maltesische Regierung scheint, wie mir in Gesprächen durch Vertreter der maltesischen Marine erklärt wird, den engen Verflechtungen von Flüchtlingsrecht und Seerecht, die im Fall der Definition des *place of safety* eine Rolle spielen, nicht zu folgen. Malta besteht auf eine Trennung von seerechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Aspekten im Umgang mit schiffbrüchigen Migranten. Diese Trennung lässt jedoch auch, wie oben gezeigt, das internationale Seerettungsregime nicht zu. Zur Verdeutlichung der Konsequenzen der strittigen Rechtslage rund um den *place of safety* für die Seenotrettung von Bootsmigranten möchte ich nun einige konkrete Vorfälle auf See exemplarisch darstellen.

6.2.2 Francisco Catalina, Monfalco und der Thunfisch-Fall

Zu einem Streitfall auf dem Mittelmeer im SAR-Gebiet zwischen Libyen und Malta kam es im Juli 2006, ab Sommer 2007 häuften sich dann die Vorfälle. Einer der in den maltesischen und, in diesem Fall, spanischen Medien am meisten diskutierte Vorfall auf dem Mittelmeer zwischen Libyen und Malta im Sommer 2006 betraf den spanischen Fischkutter *Francisco Catalina*. Am 14. Juli rettet die Mannschaft der *Francisco Catalina* hundert Seemeilen vor Malta 51 Migranten von einem manövrierunfähigen Boot. Das spanische Schiff steuert darauf hin Malta an, die Reaktion der maltesischen Regierung beschreibt Kommandeur Borg: „This was a Spanish trawler which rescued about 50 migrants in the Libyan SAR-area and wanted to

30 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 21.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

bring them to Malta. And we stopped them 60 miles of the coast saying clearly you are not coming here.“³¹

Der Kapitän des Schiffes beschreibt die Situation an Bord schon nach kurzer Zeit als untragbar, Spannungen zwischen Mannschaft und Geretteten und eine sanitäre Notlage entstehen auf dem für über 70 Menschen zu kleinen Kutter. Zwischen der spanischen und der maltesischen Regierung kommt es zu einer diplomatischen Auseinandersetzung. Für eine Woche liegt der Fischkutter auf See und hat keine Möglichkeit die geretteten Migranten auszuschiffen. Letztlich bleibt Malta bei seiner Haltung und die Migranten werden mit einem Zwischenstopp in Malta nach Spanien gebracht, wo die meisten von ihnen einen Asylantrag stellen.³²

Der Kapitän der *Francisco Catalina* befand sich für mehr als eine Woche genau in der unsicheren Situation, die von den Änderungen der SAR- und SOLAS-Konvention aufgelöst werden sollte. In flüchtlingsrechtlicher Perspektive und entsprechend der neuen Richtlinien für den Umgang mit geretteten Personen auf See³³ hat der Kapitän richtig gehandelt. Malta argumentiert jedoch dagegen. Die Migranten seien in dem an das maltesische SAR-Gebiet anschließenden libyschen SAR-Gebiet aufgegriffen worden und damit sei nicht Malta, sondern Libyen für ihre Rettung zuständig. Abgesehen von der flüchtlingsrechtlichen Dimension, die Libyen als *place of safety* ausschließt, zeichnete sich die libysche Regierung immer wieder mit einer Politik der Nicht-Rettung aus. Formal ist auch Libyen ein SAR-Gebiet zugeordnet, de facto erklärt mir AFM-Kommandeur Fenek jedoch, wie schwierig die Koordination mit der libyschen SAR-Autorität ist, wenn sich ein Boot in Seenot im libyschen SAR-Gebiet befindet:

31 Ebd.

32 Deutsche Welle (17.07.2006): *Maltas Angst vor den Einwanderern*. URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2098727,00.html> (07.05.2008).

33 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).

„What we do is when we have a boat case we inform them of their responsibility ,The migrants are in distress‘ and unfortunately there hasn’t been much feedback from the Libyans, so when migrants are sinking we are always the first to save.“³⁴

Auf meine Nachfrage, ob die libysche Marine nicht zur Rettung hinaus fährt wiederholt der Kommandeur: „No, never expect that.“³⁵ Auch hier wird die schwierige, bedrängte Lage der kleinen Insel Malta deutlich. Libyen kommt als Maltras Nachbarland in seerechtlicher Hinsicht seinen Verpflichtungen nicht nach. Obwohl, wie die Aussage des Kommandeurs deutlich macht, Malta um die zögerliche libysche Haltung weiß, argumentiert Malta offiziell jedoch immer wieder mit der Rechtfertigung, Libyen sei zuständig und informiert und Malta deshalb einem Rettungsruf nicht nachgekommen.

Bei einem ähnlichen Fall des wiederum spanischen Schiffkutters *Monfalco*, dem Ende Mai 2007 die Ausschiffung von 26 Migranten von der maltesischen Regierung untersagt wird, bleibt Malta in der Auseinandersetzung mit Madrid wiederum hart. Der Kapitän verliert seinen Fang und nimmt nach einigen Tagen Kurs auf Spanien. Erst mit dem so genannten Thunfisch-Fall, der eindruckliche Bilder produziert, rückt die Situation auf dem Mittelmeer Ende Mai 2007 dann auch in das Bewusstsein der europäischen Medienöffentlichkeit.

6.2.3 Der Thunfisch-Fall

Die nun folgenden Ereignisse habe ich während meiner Forschung im Mai und Juni 2007 von Sizilien und Lampedusa aus verfolgt. Besonders in dem kurzen Zeitraum während meines Aufenthalts auf der Insel Lampedusa Ende Mai und Anfang Juni 2007 stand Malta wegen verschiedener Vorfälle rund um die Rettung von irregulären Migranten auf dem Mittelmeer in der Kritik. Auf Lampedusa war ich mehrfach im Gespräch mit Mitarbeitern

34 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

35 Ebd.

vom UNHCR, die während dieser Tage im ständigen Kontakt mit Kollegen in Rom und auf Malta standen und gemeinsam versuchten die Rettung der Migranten in Seenot in Gang zu bringen. Die Verzweiflung der UNHCR-Mitarbeiter über die Lage auf See machte mir die Dramatik der Ereignisse auf dem Meer deutlicher bewusst.



Vorrichtungen zur Thunfischzucht auf dem Mittelmeer

Seit einigen Jahren werden im Mittelmeer große, kreisrunde Vorrichtungen aus Plastikrohren, an denen unter Wasser große Netze befestigt sind, zur Thunfischzucht verwendet. Vermutlich am Nachmittag des 25.05.2007 erleiden 27 Migranten 60 Seemeilen vor Libyen Schiffbruch und können sich auf eine dieser Vorrichtungen retten, die etwa einen Durchmesser von 25 Metern haben. Das Schlepperschiff des Thunfischkäfigs, die maltesische *Budafel* nimmt die 27 jungen Männer jedoch nicht an Bord, da der maltesische Reeder, auch nach Vorkommnissen wie der *Francisco Catalina*, be-

fürchtet, seine wertvolle Fracht zu verlieren.³⁶ Der Reeder informiert die maltesische Marine, die wohl wiederum die libyschen Verantwortlichen darauf aufmerksam macht, dass Schiffbrüchige in libyschem SAR-Gebiet aufzunehmen seien. Erst einen Tag später informiert die maltesische Regierung auch andere Anrainerstaaten.

Während Malta versucht, die libysche Marine in Bewegung zu setzen, geht ein Foto der jungen Männer, die auf dem Thunfischkäfig auf ihre Rettung warten, aus einem Flugzeug aufgenommen, durch die europäischen Medien. Die englische Zeitung *The Independent* unterschreibt das Bild auf der Titelseite mit den Worten „*Europe’s Shame*“.³⁷ Neben dem UNHCR beginnen verschiedene Länder, wie auch die europäische Kommission, Druck auf Malta auszuüben, die in Lebensgefahr schwebenden Migranten zu retten. Malta pocht immer wieder auf die Verantwortung des libyschen Staates bis schließlich ein Hochseeschiff der italienischen Marine die jungen Männer rettet. Ein Mann kann nur noch tot geborgen werden. Unklar bleibt, wie lange die Männer schließlich auf dem Thunfischkäfig ausharren mussten. Die Angaben schwanken zwischen einem³⁸ und drei Tagen³⁹. Der neben der maltesischen Regierung von der Presse scharf angegriffene Reeder Jesmond Minthoff, der die Migranten nicht in seinem Schiff aufgenommen hatte, erläutert mir im Interview seine Position als Reeder:

„Today if you save somebody and you have to take him on land it costs you 5000 Euro of fuel to go and come back. Who is paying you? There is Frontex now. They are paid by the government and they complain about funds. [...] I repeat again: It costs you 5000 Euro to go to land from the fishing ground and come back. Where do you get this money? Who is going to contribute for the Diesel? Who is going to contribute for the food you feed them? The fishermen are saving people and they

36 *Naufragio: 27 uomini 24 ore aggrappati alle gabbie dei tonni, chiedono aiuto ma un armatore non li ha fatti salire a bordo, e Malta si è rifiutata di soccorrere li.* La Repubblica vom 26.05.2007.

37 *Europe’s Shame.* The Independent vom 28.05.2007.

38 *UN rebuke as governments squabble over immigrants found clinging to tuna nets.* The Guardian vom 29.05.2007.

39 „*Tre giorni fra le onde le navi non ci aiutavano.*“ La Repubblica vom 28.05.2007.

have to do another two weeks working to recover the fuel. Plus you have a lot of problems with the police on land.“⁴⁰

Leider möchte mir Jesmond Minthoff auf meine Frage hin, welcher Art die Probleme mit der Polizei denn seien, nicht antworten. In der Interviewpassage wird jedoch deutlich, wie undankbar die Situation derjenigen Kapitäne ist, die Migranten retten. Oft steht für sie finanziell viel auf dem Spiel und, wie andere Fälle gezeigt haben, auch negative rechtliche Konsequenzen sind nicht ausgeschlossen, obwohl die Rettung von Schiffbrüchigen in der Pflicht der Seeleute liegt. Trotz der seerechtlichen Änderungen bleibt gegenwärtig die Gefahr groß, dass Fischer aus Angst vor den finanziellen und rechtlichen Konsequenzen an schiffbrüchigen Migranten vorbei fahren, wie es auch einer der vom Thunfischkäfig geretteten Migranten erzählt.⁴¹

Erst nach diesem Ereignis werden die Geschehnisse auf dem Mittelmeer in ganz Europa als Problem wahrgenommen. Malta wird von verschiedener Seite kritisiert, auch EU-Kommissar Franco Frattini beanstandet die zögerliche Haltung Maltas, die Menschenleben kostet.⁴² Laura Boldrini, Sprecherin vom UNHCR Rom findet einen in den europäischen Medien viel zitierten Vergleich für die Lage auf See: Wie im Wilden Westen würde es auf dem Mittelmeer zugehen, wo Menschenleben keinen Wert mehr hätten und Rechtlosigkeit herrsche.⁴³

6.2.4 Eine europäische Frage

Anhand der dem Thunfisch-Fall folgenden Diskussionen und gegenseitigen Anschuldigungen zwischen Malta, Italien, weiteren EU-Ländern und Ver-

40 Interview mit dem Reeder Jesmond Minthoff am 08.10.2007 in den Räumlichkeiten seiner Reederei auf Malta. Minthoff betreibt vor allem Fischfang mit Fiskkuttern.

41 „Tre giorni fra le onde le navi non ci aiutavano.“ La Repubblica vom 28.05.2007.

42 *Malta did not act correctly – Spanish government.* The Times of Malta vom 31.05.2007.

43 *UN rebuke as governments squabble over immigrants found clinging to tuna nets.* The Guardian vom 29.05.2007.

treten der EU-Kommission zeigt sich wiederum die europäische Dimension der Probleme und rechtlichen Streitigkeiten auf dem Mittelmeer. Alleine Malta für die Probleme rund um die Rettung der Migranten im maltesischen SAR-Gebiet verantwortlich zu machen, würde zu kurz greifen. Auf Pressekonferenzen in Brüssel, die dem Thunfisch-Fall folgen, kommt es vor allem durch die spanische und französische Presse zu scharfen Anschuldigungen gegen die maltesische Regierung. Bald werden jedoch auch Stimmen laut, die nach der Rolle der Europäischen Grenzagentur Frontex fragen, die im Mai 2007 ihre Einsätze vor Malta noch nicht begonnen hat. Frontex-Direktor Ilka Laitinen erläutert in dieser Situation, dass die Aufgabe von Frontex nicht die Rettung von Migranten sei, sondern der Schutz der EU-Außengrenzen.⁴⁴ Der Sprecher der EU-Kommission verweist wiederum auf die versäumte Verantwortung Libyens, betont jedoch auch dass es bei der komplexen und zum Teil unklaren rechtlichen Lage nicht darum gehen könne, Schuldigkeiten zuzuweisen. Maltas Innenminister Tony Borg macht einmal mehr deutlich, dass Malta nicht für die Aufnahme der geretteten Migranten zuständig sei, da sich die Rettung in libyschem SAR-Gebiet abgespielt habe. Zudem würde die Marine Maltas alles tun, um Menschenleben zu retten.⁴⁵

Auf einem unmittelbar zusammengerufenen Expertentreffen aller Innenministerien der Mitgliedsländer erklärt der Vertreter Maltas außerdem, dass ein System der Verteilung für außerhalb der europäischen SAR-Gebiete von europäischen Schiffen aufgegriffenen Migranten geschaffen werden müsse. Dies wiederum scheitert offensichtlich an dem Widerstand der anderen EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission, die ein System des Lastenausgleichs für ein schlechtes Signal an irreguläre Migranten hält: „It would give a bad signal, say you can come, we will save you, we will distribute you among ourselves“.⁴⁶ Die Betonung aller offiziellen Papiere der EU-Kommission hingegen, dass im Umgang mit den südlichen EU-

44 *EU faces tough talks on saving migrants at sea.* Agenturmeldung Reuters am 11.06.2007.

45 *Irregular Migration: Weekend rescue operations ,outside Malta's responsibility'.* The Malta Independent am 29.05.2007.

46 *EU faces tough talks on saving migrants at sea.* Agenturmeldung Reuters am 11.06.2007.

Außengrenzen Solidarität mit den am meisten von Seemigration betroffenen Mitgliedsländern eine zentrale Rolle spielen, zeigt, wie widersprüchlich die Diskussion in Brüssel geführt wird.⁴⁷ Die offiziellen Papiere der EU-Kommission umreißen das Problem der Kompetenzstreitigkeiten auf dem Mittelmeer, kommen jedoch zu keinem auflösenden Ergebnis oder Vorschlag.⁴⁸ Im Bereich der Seerettung scheint Malta nicht dazu bereit, die Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen bezüglich des *place of safety* zu unterzeichnen und umzusetzen. Andere EU-Mitgliedsländer verhindern hingegen die Schaffung eines Systems der Verteilung von geretteten Migranten. Selbst innerhalb der Frontex-Mission Nautilus III, die seit Ende April 2008 im Mittelmeer kreuzen sollte, kam es über die Aufteilung der im nicht-europäischen SAR-Gebiet aufgegriffenen Migranten zu solchen heftigen Streitigkeiten, dass die Mission ihre Arbeit zunächst nicht aufnehmen konnte. Vor allem die Teilnehmerländer Deutschland und Frankreich konnten sich nicht über Fragen der Aufnahme aufgegriffener Migranten einigen. Der Beginn von Nautilus III, über dessen Vorgängermission Nautilus II ich im zweiten Teil des Kapitels berichten werde, wurde immer wieder verschoben.

6.2.5 „Politik spielt keine Rolle“

Die Situation vor der Küste Maltas ist verfahren. Es zeigt sich, dass die Auffassung der Seeleute „auf See geht es um die Rettung von Menschenleben und nicht um Politik“⁴⁹, die sich im humanitären Seerecht wieder findet, keinen Bestand hat. Vielmehr folgt die maltesische Regierung der Entwicklung des humanitären Seerechts aus politischen Abwägungen nicht. Der

47 Siehe zum Beispiel: Mitteilung der Kommission an den Rat (2006): *Ausbau von Grenzschutz- und Verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733 endgültig.

48 Siehe zum Beispiel: Commission Staff Working Document (2007): *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*. SEC (2007) 691.

49 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

politische Charakter von Recht wird dabei im Ringen um die Bedeutung und Anwendung des *place of safety* zwischen Akteuren auf See und nationalen und europäischen Akteuren deutlich. Da Recht nicht unbeteiligt bleibt, sondern eine Ressource und hilfreiche „Technologie der Macht“⁵⁰ in der „multi-sited arena of negotiation“⁵¹ der Mittelmeermigration darstellt, versuchen alle Beteiligten, die Rechtsentwicklung des humanitären Seerechts nach ihren Interessen zu beeinflussen. Humanitäre Aspekt des Seerechts, die eigentlich nicht offen zur Debatte stehen und die unmittelbar über Leben oder Tod auf See entscheiden, wie die Rettungspflicht, geraten unter Druck. Die Kosten für eine Rettung, wie zum Beispiel der Ausfall von Einnahmen, Ausgaben für die Inkaufnahme von Umwegen und zur Versorgung der Flüchtlinge und auch „Schwierigkeiten“ mit der Polizei wie sie der Reeder Jesmond Minthoff erwähnt hatte, können hoch sein, dies ist jedoch unkalkulierbar. Gibt es immer wieder Probleme bei der Ausschiffung von durch die zivile Schifffahrt geretteten Migranten, so läuft die Ausschiffung zum Teil auch problemlos. Allein das Wissen um mögliche Schwierigkeiten nach einer Rettung von Migranten schwächt jedoch das SAR-System auf dem Mittelmeer, das auch die zivile Schifffahrt einschließt (siehe Kapitel 1).

In der für Malta neuen Konstellation als EU-Mitgliedsland und durch neue Verpflichtungen, die zum Beispiel aus dem Dubliner Übereinkommen resultieren, hat die Regierung der Insel eine Perspektive für ihr politisches Handeln bezüglich der Seemigration entwickelt, die Jason St. John, offizieller „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration“ treffend beschreibt: „We are obviously in the front line. We are obviously a front line state and in strategic terms an important location.“⁵² Die „Frontstaatenperspektive“

50 Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (2009): *Einleitung: Neue Theoriepraxis des Rechts*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Dies. (Hg.) Stuttgart, S. XV.

51 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

52 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*, für den St. John offensichtlich ehrenamtlich tätig ist.

der maltesischen Regierung, die sich auf Grund der Größe der Insel von jedem einzelnen ankommenden Migrant bedrängt fühlt, beeinflusst ihren Blick auf die Verhältnisse auf See und hat immer wieder konkrete Auswirkung auf die Rettung und mögliche Ausschiffung von Migrant. Sie hat dem SAR-System der maltesischen Marine eine politische Dimension verliehen und somit Probleme, die nur politisch gelöst werden können, auf eine rechtliche Ebene verschoben, die dafür nicht geeignet ist.

Nachdem Schwierigkeiten bei der Seenotrettung im maltesischen SAR-Gebiet beschrieben wurden, welche die offenkundige politische und rechtliche Ebene betreffen, möchte ich nun Probleme ansprechen, die nur selten an die Öffentlichkeit dringen. Sie betreffen die operationale Ebene der maltesischen SAR-Einheiten und ihre Praktiken auf See.

6.3 SAR-PRAKTIKEN DER AFM

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, dass sich auf Malta im Zuge von politischen Fragen, die das Asylregime der EU betreffen, eine „Frontstaatenperspektive“ auf das Phänomen der Seemigration herausgebildet hat. Diese Perspektive beeinflusst auch den Standpunkt Malτας bei rechtlichen Fragen des humanitären Seerechts. Im folgenden Abschnitt werden hingegen Praktiken der Sicherheitskräfte auf See thematisiert, die ebenfalls von einer „Frontstaatenperspektive“ geprägt sind und *Search and Rescue*-Praktiken beeinflussen können. Zunächst werden die Schwierigkeiten thematisiert, die das kleine Land Malta mit dem großen *Search and Rescue*-Gebiet hat, das in seiner Verantwortung liegt. Dann werden Verzögerungstaktiken bei der Rettung illustriert, die auch das Leben von schiffbrüchigen Bootsmigrant gefährden können. Auch in diesem Abschnitt, der vor allem maltesische Schwierigkeiten bei der Rettung thematisiert, spielen die europäische Dimension und das EU-Asylregime, von welchem Malta sich benachteiligt fühlt, eine wichtige Rolle.

St. John hat in seiner Funktion als Berater einen einflussreichen Bericht zum Phänomen der irregulären Migration erstellt, dessen Empfehlungen jetzt nach und nach umgesetzt werden.

6.3.1 „We have a huge SAR-area ...“

Die Größe des maltesischen Search and Rescue-Gebietes scheint in Konflikten um die Rettung von Migranten immer wieder eine Schlüsselrolle zu spielen. Es ist auch eines der Gründe, warum Malta die SAR- und SOLAS-Änderungen nicht unterzeichnen möchte. Das maltesische SAR-Gebiet umfasst eine Größe von 250.000 km² und reicht von der tunesischen Küste fast bis zu der griechischen Insel Kreta.⁵³ In diesem Bereich des Mittelmeeres ist Malta dazu verpflichtet, ein funktionierendes SAR-System zu unterhalten. Alle Migranten, die von Libyen nach Italien reisen, passieren dabei das maltesische SAR-Gebiet.

Wie kommt so ein kleines Land wie Malta zu solch einem großen *Search and Rescue*-Gebiet? Die SAR-Gebiete sind eng an die Flug-Informationsgebiete (*Flight Information Region* – FIR) der Länder gebunden. Sie werden von der *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation* (ICAO) vergeben. Die Fluglotsen der jeweiligen FIR leiten zum Beispiel Informationen zur geeigneten Flughöhe und -route an die die FIR überfliegenden Piloten weiter. Wie mir Jason Smith, Direktor des *Civil Aviation Department* von Malta im Interview berichtet, hat Malta Einnahmen von 6-8 Mio. Euro pro Jahr aus diesem Fluginformationsdienst.⁵⁴ 1973 seien die Größe der maltesischen SAR und FIR festgelegt worden, erzählt Smith weiter.

Für ein kleines Land wie Malta, das nur über eine begrenzte Flotte verfügt, ist das große SAR-Gebiet besonders seitdem viele irreguläre Migranten in Seenot geraten, eine große Herausforderung: „We have rescued well over 8000 people since 2002. Our SAR-organisation consist of 300 man and woman. Every year we rescue an excess of 1500 people. That’s five times our *Search and Rescue* organisation“,⁵⁵ erklärt Kommandeur Borg.

Die maltesische Seeflotte, die für die Rettung von Schiffbrüchigen und zur Kontrolle der Anlandungen von Migranten eingesetzt wird, ist klein. Mit den breit gefächerten und spezialisierten Institutionen der italienischen

53 Interview mit Jason Smith, Direktor des Civil Aviation Department Malta am 19.09.2007 in seinem Büro auf dem Flughafen Malta.

54 Ebd.

55 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

Sicherheitskräfte, die für ähnliche Aufgaben vor der italienischen Küste zuständig sind, ist die Flotte der *Armed Forces of Malta* (AFM) nicht vergleichbar, wie Borg beschreibt:

„In Malta it’s a slightly different situation from other European countries. Military is involved in police roles. [...] The reason why this happens is due to size. I am sure in Italy you see 50 agencies involved, everyone going out with their own boat, helicopters and aircraft ...“

„Here for operations at sea, any substantial operations, the Armed Forces are the sole agency which has the resources. We have the boats, we have the helicopters, we have the aircraft ...“⁵⁶

Weiter erklärt Carmel Borg, dass die Marine von Malta über insgesamt neun Schiffe verfügt, davon seien drei hochseetauglich. Hinzu kämen noch einige Schnellboote. Zu den Aufgaben der Truppe befragt, geht Borg nochmals auf die Größe des maltesischen *Search and Rescue*-Gebietes (SAR) ein:

„First of all we are the *Search and Rescue* authority of Malta. I am not sure if you are aware of the dimensions of our *Search and Rescue* region. It’s huge. That’s where we are responsible for *Search and Rescue*. And 90 to 95% of the cases are *Search and Rescue*. We have to go out there and save people who are in distress.“⁵⁷

Kommandeur Borg schildert deutlich, wie sehr die maltesische Marine an ihren Belastungsgrenzen arbeitet, wenn es um SAR-Einsätze geht. Offizielle Zahlen der italienischen Küstenwache geben an, im Jahr 2006 135 ihrer SAR-Einsätze, das sind ca. 50 % ihrer gesamten SAR-Aktivitäten, in maltesischem SAR-Gebiet durchgeführt zu haben.⁵⁸ Die geretteten Migranten

56 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 21.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

57 Ebd.

58 Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (2007): *Relazione Attività Antimmigrazione Anno 2006*. Internes Papier der italienischen Küstenwache Guardia Costiera, ausgehändigt von Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

werden anschließend nach Italien gebracht. Dies führt auf politischer Ebene immer wieder zu Spannungen zwischen Italien und Malta, wie der italienische Kommandeur Del Nevo betont.⁵⁹ Trotz der erheblichen Belastungen für die maltesische Marine scheiterte 2005 jedoch ein Vorstoß des maltesischen Innenministers, die maltesische SAR um 70% zu verkleinern und weitgehend dem italienischen SAR-Gebiet anzuschließen. Offensichtlich hatten andere maltesische Minister befürchtet, dass Malta auf internationalen Druck hin dann auch das lukrative Flug-Informationsgebiet beschneiden müsse und eventuell gewisse Souveränitätsrechte verliere.⁶⁰

Eine negative Rolle bei der unverzüglichen Rettung der Migranten aus Seenot scheinen also die begrenzten Ressourcen der maltesischen Armee und das übergroße SAR-Gebiet zu spielen. Wie der Sprecher des Innenministeriums mir im Interview erklärt, gehen vorsichtige offizielle maltesische Schätzungen von jährlich 600 bis 700 ertrunkenen Migranten zwischen Libyen, Malta und Italien aus.⁶¹ Als ich Kommandeur Borg nach dem Grund für diese hohe Zahl frage, die wohl besonders im Jahr 2007 sehr angestiegen⁶² und allgemein bekannt ist, reagiert er in unserem bisher sehr offenen und angenehmen Gespräch auf einmal unwirsch und in einer mir unverständlichen Weise: „Who has told you that there are so many people dying on the sea? So far we rescued 58 boats! That’s 1551 people. If it carries on like that [...]. We had the worst August on record. And we are not far behind last year.“⁶³

59 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa.

60 *Cabinet unconvinced of proposal to shrink Malta’s rescue area*. Malta Today vom 09.10.2005.

61 Interview mit Mario Abela, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

62 Siehe Kapitel 1: Die Zahl der dokumentierten Fälle ertrunkener Migranten hat sich 2007 im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt. Es wurden 551 Leichen zwischen Libyen, Malta und Italien geborgen.

63 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der Armed Forces of Malta, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

6.3.2 AFM auf See

Am 5. Oktober 2007 habe ich nach einem Interview mit Kommandeur Andrew Fenek die Gelegenheit, das Hafengelände der maltesischen Marine mit der Führung eines Matrosen der AFM zu besuchen. Die insgesamt neun Schiffe und mehrere Schlauchboote, von denen Kommandeur Borg gesprochen hatte, sind zum Teil gerade auf See. Ich sehe Schiffe unterschiedlicher Größe und unterschiedlichen Alters. Dabei sind auch zwei vierzig Jahre alte Hochseeschiffe des Typs „Bremse“ der Nationalen Volksarmee der DDR, die kurz vor der Ausmusterung stehen. Außerdem kann ich mir das größte Hochseeschiff der maltesischen Marine vom Typ P61, das auch für Frontex-Einsätze genutzt wird, genauer anschauen. Die Gespräche mit dem Matrosen, der mir verschiedenes Gerät und Vorgänge auf dem Meer erklärt, während wir durch das Hafengelände laufen, ergeben zum Teil überraschende Informationen.

Ich frage ihn, ob es nicht schwierig sei, auf See ein Migrantenboot, das sich nicht stoppen lassen wolle, aufzuhalten. Er erwidert, dass es mit einem Schuss in die Luft doch recht einfach wäre. Alle Kommandeure hatten im Interview beteuert, dass es niemals zum Einsatz von Waffengewalt auf See komme. Als ich mich erkundige, welche Verwendung denn der Motor fände, der auf einem der Hochseeschiffe verstaut ist, erklärt der Matrose ohne zu zögern, dass der Motor an Migranten übergeben werde, deren Motor kaputt sei, damit sie die Fahrt nach Italien fortsetzen könnten.

In eine ähnliche Richtung geht die Schilderung von Kommandeur Borg. Auch er erwähnt im Interview, dass immer wieder folgende Begebenheit vorkomme: AFM wird von einem Linienflugzeug, einem Handelsschiff oder auch eigenen Patrouillenflugzeugen darüber informiert, dass sich ein Migrantenboot von Libyen aus nähert. AFM fährt mit einem hochseetauglichen Schiff in Richtung des Bootes. Auf ein kleineres Boot umgesetzt, kommunizieren dann einige der Besatzungsmitglieder mit den Migranten. Oftmals würden die Migranten signalisieren, dass sie ihren Weg nach Italien unbedingt fortsetzen und nicht von der maltesischen Armee gerettet wollen würden. Auch der Kommandeur erwähnt, dass es dabei öfters zur Übergabe von Wasser, Nahrung und Medikamenten käme, Benzin jedoch nur in Notfällen. In diesen Fällen würde dann das Boot bis zum italienischen SAR-Gebiet begleitet, um einen späteren Schiffbruch auszuschlie-

Ben. Die italienischen SAR-Institutionen in Rom würden rechtzeitig informiert und das Boot quasi an sie „übergeben“.

Verlässliche Schilderungen, die von einem abweichenden Vorgehen der maltesischen Armee auf See berichten, sind nicht einfach zu finden. Im Folgenden möchte ich dennoch ein Bild zeichnen, das die Angaben des Kommandeurs relativiert und zeigt, dass auch auf der operativen Ebene viele Fragen bezüglich der Rettung von Migranten offen bleiben.

6.3.3 „Keep at distance“

Der maltesische Journalist Scott Calleja dokumentiert im November 2005 einen Fall, der auch in Italien für Schlagzeilen sorgte. Zum Schutz seiner Informationsquellen möchte er auch mir im Interview nicht verraten, wie es ihm gelungen ist, die Logbucheinträge zu fotografieren, die in diesem Fall eine Rolle spielen. Als das AFM-Schiff in die Nähe des überfüllten Bootes mit über 200 Menschen manövriert, das in dieser Nacht bei orkanartigen Böen nur fünf Seemeilen an Malta vorbeifährt, gibt es vom Hauptquartier, besetzt mit Kommandant Carmel Borg, keine Anweisungen zur Rettung. „*Keep at distance*“ lautet hingegen das Kommando, wie das Logbuch dokumentiert.⁶⁴ Auch die italienischen SAR-Institutionen werden erst sehr spät informiert, dass sich ein überladenes Boot ihrem SAR-Gebiet nähert. Nicht über Funk oder telefonisch, sondern mit einem „Notfall-Faxgerät“.

Am nächsten Morgen werden 177 Migranten an der sizilianischen Küste aufgegriffen, es werden jedoch auch neun Leichen geborgen. Weitere zwanzig bis dreißig Personen gelten als vermisst. Als Antwort auf die schweren Vorwürfen an AFM nach dem Vorfall vor allem durch die italienische Presse, beteuert Staatssekretär Abela, die Migranten hätten die Hilfe durch AFM in dieser Nacht abgelehnt. Journalist Calleja dazu in unserem Gespräch: „The parliamentary secretary who is responsible for the army, Tony Abela, he has said the day after in parliament that the immigrants had

64 *Exclusive: November migrants' shipwreck tragedy. „Keep at distance“ from boat people, rescuers told.* Malta Today vom 16.04.2006.

refused assistance. That was an outright lie. They couldn't refuse assistance because they were not asked. [...]“⁶⁵

Desweiteren beschreibt Calleja die Praxis, Getränke, Nahrungsmittel und auch Benzin an Migranten weiterzugeben als berechnende Kalkulation der maltesischen Marine:

„When Malta is alerted that a boat is coming in its SAR region it has to calculate whether it will end up here, if it has enough fuel to keep going on, whether it is in danger of drowning and having to face a tragedy and answer for it, which is a thing they would rather avoid as well, because it would give them a bad name, and the possibility to get that over to the Italians as naturally as possible.“⁶⁶

Schon seit Jahren werde der „Schwarze Peter“, also Boote mit irregulären Migranten, von der maltesischen Marine an die italienischen SAR-Autoritäten in dieser Weise weiter geschoben.⁶⁷ Nach einer Presserklärung vor drei Jahren habe Malta öffentlich bestätigt, dass mit Benzin ausgeholfen und andere Hilfen geleistet würden, um den Migranten die Weiterfahrt nach Italien zu ermöglichen. Daraufhin sei es zu einer diplomatischen Auseinandersetzung gekommen, die dazu geführt habe, dass einige Migranten von Italien nach Malta zurück geschickt wurden.⁶⁸

Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, geht in unserem Gespräch sogar noch weiter: Von einigen auf Sizilien und auf Lampedusa angekommenen Boote wisse man, dass sie zuvor schon auf Malta angelandet waren. Die Migranten würden Malta genau beschreiben: Die Menschen, die türkisch aussähen und einen Mix aus Arabisch und Italienisch sprächen, die maltesische Flagge, die Landschaft [...] Nach ihrer Ankunft würden die Boote der Migranten erneut mit Wasser, Nahrung, Rettungswesten und so-

65 Interview mit Scott Calleja, Journalist der Tageszeitung Malta Today, am 20.09.2007 in den Redaktionsräumen.

66 Ebd.

67 Ebd.

68 Ebd.

gar GPS ausgestattet und durch die maltesische Armee in italienisches SAR-Gebiet geleitet.⁶⁹

Leider erwies es sich als sehr schwierig, weitere Informationen auf der politischen Ebene zu diesem brisanten Bereich der italienisch-maltesischen Beziehungen zu erhalten. Während der Sprecher des maltesischen Innenministeriums die Beziehungen zwischen Italien und Malta im SAR-Bereich als hervorragend pries,⁷⁰ gelang es mir während meines Aufenthalts in Rom im Juni 2007 nicht, einen Interviewtermin mit einem geeigneten Mitarbeiter des italienischen Innenministeriums zu vereinbaren. Auf der operativen Ebene bezeichneten jedoch Kommandeure beider Länder die Zusammenarbeit als sehr gut.

6.3.4 Seenot oder nicht Seenot?

Der folgende Abschnitt behandelt weitere Praktiken der AFM *Maritime Squadron*, die zeigen, dass Lücken und Verzögerungen im maltesischen SAR-System zu finden sind, die auf See fatale Folgen haben können.

Brian Vassallo erzählt mir in unserem Interview wie das UNHCR auf Malta die Aufgaben einer „rescue coordination agency“ übernommen habe und vor welcher Situation er sich bei seiner täglichen Arbeit am meisten fürchte:

„Many times we receive calls in the office [...]. Often directly from boats approaching. I mean I pick up the phone and they say UNHCR, UNHCR we are sinking. Can you imagine my reaction? I hear people shouting in the background and I panic. Or we receive calls from friends or relatives in Malta saying that they are arriving. So what do we do? We have a basic procedure: First we try to get all the information, number of people on board. Gender, age, nationalities and we pass all the information to the AFM. What we have seen this year particularly is that the AFM is very reluctant to say automatically ok, yes, we go and rescue them. They ask: what kind of problem they have? I say the engine stopped, and they say ok, we will look after

69 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

70 Interview mit Mario Abela, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

it. And then I call an hour later, because I call on an hourly basis. We call the AFM every hour. And they usually tell us, yes they have made contact with the boat, they don't wanted to be rescued, we will not rescuing them, they are moving steadily North. And then they will leave them.“⁷¹

Auf meine Frage hin, ob AFM denn wenigstens sicher gehe, dass die italienischen SAR-Autoritäten informiert seien, antwortet Brian Vassallo, dass er von einigen Fällen wisse, in denen von AFM zuvor „begleitete“ oder gesichtete Boot untergegangen seien. Eines dieser Boote hatte es auch in Italien unter dem Namen „Geisterboot“ zu trauriger Berühmtheit gebracht. Während meines Aufenthalts auf Lampedusa, gab es immer wieder drängende Aufrufe vom UNHCR bei der maltesischen und italienischen Marine, die Suche nach diesem Boot nicht aufzugeben. Ein gestochen scharfes Bild des Bootes, beladen mit bis zu 57 Menschen, war von AFM selbst gemacht worden und Ende Mai 2007 an die Presse gelangt. Zu sehen sind Menschen, die mit einem Eimer Wasser aus dem Boot schöpfen. Außerdem ein Mann, der ein rotes T-Shirt schwenkt.⁷² Brian Vassallo dazu:

„This boat vanished. It was the famous boat; there was a photo on the newspapers [...]. They were bucketing water out, they were in evident danger. The Maltese insisted that there was no SOS. Come on! They have a very restricted interpretation of what an SOS means.“

S.K.: So what does an SOS mean to them?

„I think that they want people to say literally: Yes please save us! Any other sign that the boat might not make it is a sign for them that they can help them but not rescue them. I mean the photo was taken by the AFM themselves. There was a man with a red T-Shirt, there were buckets with which they were wiping the water out. This boat vanished! We have no idea where this boat went. Our colleagues in Libya

71 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

72 *Barcone fantasma*. La Repubblica vom 24.05.2007.

went to every single detention centre, everywhere asking for that boat and they didn't find them. And like that boat we are sure there are many, many more."⁷³

Im Falle des sogenannten Geisterbootes erklärt Kommandeur Roger Gonzi in unserem Gespräch, dass dieses zwar von einem maltesischen Flugzeug aus fotografiert worden, aber nicht in Seenot gewesen sei. Trotzdem habe man ein Schiff auf die Suche geschickt, das aber das Boot nicht mehr gefunden habe. Er verdeutlicht die Sichtweise der maltesischen Streitkräfte zur Definition von Seenot: „Distress is imminent danger of loss of lives, so if they are sinking it's distress. If the boat is not sinking it's not in distress. Even if it's six meters long and has 30 people on board.“⁷⁴ Italien hingegen habe die Auffassung, dass jedes überladene Boot in Seenot sei und die Passagiere gerettet werden müssten. Wie aber solle Malta reagieren, wenn die Migranten gar nicht von AFM, sondern von Italien gerettet werden wollten?⁷⁵

Mit Professor Azzopardi, Direktor des Internationalen Seerechtsinstituts IMLI (*International Maritime Law Institute*) mit Sitz auf Malta, bespreche ich die unterschiedlichen Haltungen der Staaten. Er ist der Meinung, dass Malta laut internationalem Seerecht die Reisenden sehr wohl mit Benzin versorgen könne, damit sie nach Italien weiterfahren könnten. Malta habe nur die Pflicht zu helfen, nicht aber irregulären Migranten Zugang zu maltesischem Territorium zu gewähren.⁷⁶ Andrew Mulvani, Referatsleiter im Innenministerium für Politikentwicklung (*Department for Policy Development*) bewertet die Auffassung Italiens, jedes überfüllte Boot müsse gerettet werden, zudem als alleinig von eigenem Interesse geleitet: Italien wolle, dass schon im maltesischen SAR-Gebiet alle Migrantenboote aufgebracht

73 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

74 Interview mit Kommandeur Roger Gonzi, Kommandeur der Armed Forces of Malta, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

75 Ebd.

76 Interview mit Alessandro Azzopardi am 25.09.2007 in seinem Büro im Internationalen Seerechtsinstitut IMLI auf Malta.

würden und somit Malta noch mehr zum Bollwerk der Europäischen Union werde.⁷⁷

An dieser Stelle des Gespräches mit Mulvani zeigt sich, wie eng die Geschehnisse auf dem Mittelmeer mit politischen Fragen und territorial geprägten Parametern der Kontrolle der EU-Außengrenzen verknüpft sind. Ich werde diese Aspekte im letzten Abschnitt dieses Kapitels zur Geographie der Seenotrettung von Bootsmigranten diskutieren. Zunächst werde ich jedoch auf die Organisation der Seenotrettung auf Sizilien und Lampedusa eingehen. Die italienischen Sicherheitskräfte sind neben den maltesischen für die Seerettung von schiffbrüchigen Bootsmigranten zwischen Libyen, Malta und Italien verantwortlich.

6.4 DIE ORGANISATION DER SEERETTUNG AUF SIZILIEN UND LAMPEDUSA

Der folgende Abschnitt geht auf die komplexe Organisation der italienischen Seerettung ein, die aus verschiedenen Institutionen und Körperschaften besteht. Aspekte der italienischen SAR-Arbeit in verschiedenen Gebieten werden angesprochen, zudem Gesichtspunkte der operativen Zusammenarbeit mit maltesischen SAR-Einheiten bei der Rettung von Bootsmigranten. Anschließend wird von einer Reise entlang der sizilianischen Küste berichtet, die auch eine Fahrt auf einem Schiff der italienischen Küstenwache (*Guardia Costiera*) mit sich brachte.

Die Seerettungsdienste Italiens sind in ihrem Umfang, Ausrüstung und auch in der Komplexität ihrer Organisation mit denen Maltas nicht zu vergleichen. Obwohl in vielen Fällen auch Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*), Carabinieri und weitere Teile der italienischen Marine (*Marina Militare*) bei Rettungen beteiligt sind, ist die italienische Küstenwache (*Guardia Costiera*) hauptsächlich für die Seerettung in den italienischen SAR-Gebieten zuständig. Die Küstenwache gehört offiziell zur italienischen Marine, sie untersteht jedoch dem Ministerium für Infrastruktur- und Ver-

77 Interview mit Andrew Mulvani am 20.09.2007 in einem Saal des Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden.

kehrswesen. Sie verfügt über neun Aufklärungsflugzeuge, neun Hubschrauber, drei Unterseeboote und fast 500 Wassereinsatzfahrzeuge.⁷⁸ Ihre etwa 11.000 Angehörigen, die militärisch organisiert sind, sind aufgeteilt in 15 Seedirektionen (*Direzione Marittima*) und 54 Hafenämter (*Capitanerie di Porto*).

Das Koordinationszentrum der italienischen Seerettung liegt in Rom beim I.M.R.C.C. (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre/Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto*). Hier laufen bei aufwendigen Rettungsaktionen mit unterschiedlichen Sicherheitskräften alle Fäden zusammen. Auch wenn eine Aktion international koordiniert werden muss, läuft die Kommunikation über das Generalkommando in Rom.

6.4.1 „Meine Männer kennen keine Arbeitszeiten.“

Bezüglich der Arbeit auf See vermitteln mir Gespräche mit verschiedenen Kommandeuren und dem Hauptkommandeur der Seedirektion Westsizilien insgesamt den Eindruck hoher Professionalität der italienischen SAR-Kräfte: Eine lange seemännische Tradition gepaart mit einer gut ausgestatteten Küstenwache, die zudem auf die Unterstützung anderer Sicherheitskräfte auf See zurückgreifen kann. Auch seerechtlich gibt es im Bereich der SAR- und SOLAS-Konventionen keine Unklarheiten in Italien. Im Gegenteil, neben Einsätzen im maltesischen SAR-Gebiet werden in Einzelfällen auch Schiffbrüchige in den libyschen, algerischen und tunesischen SAR-Gebieten gerettet.⁷⁹ Von Überforderung ist hier im Vergleich zu den Gesprächen mit maltesischen Kommandeuren wenig zu spüren. Im Gegensatz zu Malta habe ich es in Italien bei meinen Interviews jedoch auch vorwiegend mit mediengeübten Marineangehörigen zu tun.

Flottenadmiral Pietro Stano, Hauptkommandeur der Seedirektion Westsizilien, besuche ich im Mai 2007. Er lässt in seinem reich mit militärischen Orden und Buddelschiffen geschmückten Büro zunächst von einem jungen Seekadetten Kaffee reichen und zeigt mir verschiedene Fotos von

78 Zahlen genannt im Interview mit Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

79 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: CeSPI (Hg.) *Working Papers* 43/2008. Rom, S. 22.

Seerettungen: „Hier, dieses Schiff ist nur 4 m lang. Man sieht, dass es viel wahrscheinlicher ist auf diesem Boot zu sterben, als an der Küste anzu-kommen.“⁸⁰ Man merkt dem Mann an, dass er persönlich betroffen ist von den Geschichten der Bootsmigranten. Immer wieder betont er den starken humanitären Geist, der wichtig sei für die Seerettung. Politik spiele dabei für ihn keine Rolle, seine Aufgabe sei die Rettung, eine ausschließlich humanitäre Aufgabe. Außerdem sei die Küstenwache für die Verwaltung und Sicherheit der Häfen zuständig und habe unter anderem auch den mari-timen Umwelt- und Fischereischutz zur Aufgabe. Klassische Aufgaben des Zolls seien allerdings Sache der Finanzpolizei. Er erzählt voller Stolz von seiner etwa 1000 Mann starken Truppe, die in Westsizilien und auf Lampe-dusa stationiert ist und die über etwa 50 Einsatzschiffe unterschiedlicher Größe verfügten:

„Meine Männer sind sehr gut ausgebildet. Und was mich besonders stolz macht, ist dass sie kein schlechtes Wetter kennen. Sie kennen keine Arbeitszeiten. Wenn sie gerade von einer Operation zurückkommen und es einen weiteren Einsatz auszufüh-ren gibt, lassen sie die Müdigkeit hinter sich und fahren wieder raus. Sie sind teil-weise tagelang auf dem Meer. Ich sage das mit Stolz, weil es hier nicht um Anti-Migration geht, sondern um Rettung. Uns interessiert, dass die Menschen sicher an Land kommen.“⁸¹

Bei meiner Frage nach der Kontrolle des Mittelmeeres und der umstrittenen Frage, warum so viele Migrantenboote nicht gesehen werden und vor einer Rettung sinken, macht der Admiral deutlich, dass das Mittelmeer schwer zu kontrollieren ist: Fischerboote mit Migranten sind von vielen Dutzend anderen Fischerbooten nicht zu unterscheiden. Bei kleineren Booten hingen-liegen die Motoren so tief im Wasser, dass der Radar, der nur Metall-gegenstände ortet, sie nicht erfassen kann. Dazu ist es in der Nacht fast unmöglich, Boote auf See zu entdecken: „Man braucht Augenkontakt. Es scheint, als müsse man nur patrouillieren, aber das ist nicht so einfach.“ Auch ein Satellit kann da nicht weiter helfen.

80 Interview mit Admiral Pietro Stano am 07.05.2007 in seinem Büro auf dem Gelände der Seedirektion Palermo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

81 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Zum Abschied bemüht Stano nochmals die mir schon oft auf dieser Reise begegnete Seemannsrhetorik: „Ein Seemann wird einem Schiffbrüchigen immer zur Hilfe eilen. Egal, ob es sich dabei um einen Matrosen, ein Handelsschiff, einen Inder oder einen Koreaner handelt. Es gibt diesen Geist des Zusammenhalts, der Brüderlichkeit unter Seeleuten.“

Über die Einsätze der italienischen Sicherheitskräfte in maltesischem SAR-Gebiet spreche ich mit Kommandeur Calvinare, Chef der PR-Abteilung des I.M.R.C.C. Rom (*International Maritime Rescue Coordination Centre*) der mich am 26.06.2007 in seinem Büro empfängt. Der Kommandeur wirkt sehr beschäftigt und während unseres Gesprächs vergehen kaum fünf Minuten ohne Unterbrechung durch ein Handygespräch. In der uns verbleibenden Zeit verweist auch er auf die Verdienste der italienischen Küstenwache. Im Jahr 2006 wurden im Zusammenhang mit Migrantenbooten 369 Einsätze auf See von der Küstenwache durchgeführt. Bei den 289 Einsätzen, die davon als Rettungseinsätze gewertet wurden, sind 16.270 Menschen gerettet worden. Interessant ist dabei, dass von diesen 289 Seerettungs-Einsätzen, die im Zusammenhang mit Migranten durchgeführt wurden, 135 im maltesischen SAR-Gebiet stattfanden.⁸² Wie aus dem internen Bericht der Küstenwache für 2006 weiter hervorgeht, wurden Einsätze im maltesischen SAR-Gebiet der italienischen Küstenwache oftmals von der maltesischen Marine nicht als SAR-Einsätze eingestuft. Hier zeigt sich nochmals, dass es unterschiedliche Interpretationen gibt, wann ein Migrantenboot in Seenot ist oder nicht. Diese Interpretationen beruhen vor allem auf politischen Fragen, in dem Fall der „Frontstaatenperspektive“ der maltesischen Regierung. Auch wird deutlich, dass es territoriale Unterschiede in der Anwendung des universell gültigen humanitären Seerechts gibt, je nachdem ob sich die Bootsmigranten im maltesischen oder italienischen SAR-Gebiet befinden.

Kommandeur Calvinare zeigt jedoch Verständnis für die maltesische Situation: Es sei klar, dass Malta auf Grund seiner Größe nicht die gleichen Möglichkeiten habe wie Italien.

82 Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (2007): *Relazione Attività Antimmigrazione Anno 2006*. Internes Papier der italienischen Küstenwache Guardia Costiera, überreicht von Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

„Wenn Malta es nicht schafft, ist das eine Frage der christlichen Nächstenliebe, dass Italien dann einspringt. Abgesehen von der Frage, wer eingreifen müsste, ist es vor allem wichtig, dass jemand eingreift. Es ist nicht logisch, dass Menschen im Meer sterben, weil niemand sich entschließen kann sie zu retten. Aber das ist ein politisches Problem, für uns Techniker ist das vermintes Gelände, wenn wir uns da äußern. Aber wichtig ist, dass jemand eingreift.“⁸³

Ähnlich allen anderen Seemännern, denen ich während meiner Reise begegne, stellt auch Kommandeur Calvinare den Rettungsaspekt in den Vordergrund: Dies sei die Aufgabe der Küstenwache, politische Spannungen und rechtliche Probleme hingegen Sache der Politiker. Wie schon im Gespräch mit den maltesischen Kommandeuren erlebt, bestätigt auch Kommandeur Calvinare, dass es auf der technischen Ebene der Zusammenarbeit mit der maltesischen Marine keinerlei Schwierigkeiten gebe. Bei meinem Einwand, es hätte doch immer wieder Kommunikationsprobleme gegeben, erklärt er:

„Wir müssen immer den institutionellen, den offiziellen Weg gehen. Wenn es ein Problem in der maltesischen SAR gibt, müssen wir die Malteser benachrichtigen. Sie müssen dann entscheiden, was zu tun ist. Ob sie eingreifen. Oder ob sie uns bitten, den Einsatz zu übernehmen, wenn wir zum Beispiel ein Schiff in der Nähe haben. Wir können das nicht einfach so machen. Sonst verliert man alle Regeln.“⁸⁴

Die Kommandokette sei dabei recht kurz, so der Kommandeur. Man könne nach einer Nachricht per Fax direkt telefonieren. Probleme und Verzögerungen habe es immer nur im Zusammenhang mit politischen Auseinandersetzungen gegeben, wobei er als Beispiel den oben genannten Thunfisch-Fall erwähnt. „Eine heiße Situation, auch auf der politischen internationalen Ebene. Da gab es viele Spannungen. Da haben wir dann eingegriffen. Aber Malta wurde immer informiert. Genau wie Libyen, wenn wir dort hingefahren sind.“⁸⁵

83 Interview mit Kommandeur Calvinare in seinem Büro im I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

84 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

85 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

6.4.2 An der Küste

Einblick in die alltägliche Arbeit der Küstenwache bezüglich der Seerettung erhalte ich bei einem Besuch in Pozzallo in Westsizilien. Die Station der örtlichen Küstenwache gehört zur Seedirektion Catania und verfügt über 3 größere Einsatzfahrzeuge. 2005 sind in der kleinen sizilianischen Hafenstadt 2106 Migranten angelandet, 2006 waren es 808.⁸⁶ Wieviele unbemerkt an Land gegangen sind, ist schwer zu sagen. Die allermeisten dürften jedoch vor oder während ihrer Anlandung von der Küstenwache oder anderen Sicherheitskräften bemerkt worden sein.

Im Gespräch erzählt Kommandeur Tartuga, der recht verschlossen scheint und einsilbige, vorsichtige Antworten gibt, von den Einsätzen auf See. Seit 1998 gebe es in diesem Teil Siziliens Anlandungen. Sie kämen zumeist aus Libyen, jedoch auch Tunesien und Ägypten. Seit 2006 habe sich das Phänomen jedoch verändert. Seither seien es vor allem kleine Boote, die ankämen, die Migranten würden nun selbst navigieren, was natürlich viel gefährlicher sei, da sie keine Ahnung vom Meer hätten.⁸⁷

Während unseres Gespräches macht der Kommandeur dann ein Angebot: Wie wäre es zum besseren Verständnis der Arbeit auf See mit einer Fahrt auf einem Einsatzfahrzeug? Begleitet werde ich auf dem mittelgroßen Schiff der Küstenwache von Kommandeur Albano. Genau erklärt er mir die technischen Gerätschaften des Schiffes, als wir aus dem Hafen fahren. Mit dem Radar werden die Boote aufgespürt, auch er betont jedoch, dass dies nicht leicht sei, da nur der metallene Motor geortet werden könnte. Der Seemann betont immer wieder seinen großen Respekt vor dem Meer: „Die See verzeiht keine Fehler.“ Er erklärt wie schwierig eine Rettungsaktion auf offenem Meer sei. Schon bei sehr wenig Wind seien die kleinen Boote der Migranten schwer für eine an Bordnahme zu stabilisieren. Allzu leicht könne ein Schiffbrüchiger dann über Bord gehen. Tatsächlich, die Fahrt mit der Küstenwache verfehlt seine Wirkung nicht: Hier auf offener See, in der

86 Zahlen ausgehändigt durch den Vizedirektor der Küstenwache von Pozzallo, Kommandeur Giorgio Tartuga am 21.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

87 Interview mit dem Vizedirektor der Küstenwache von Pozzallo Giorgio Tartuga in seinem Büro auf dem Hafengelände am 21.05.2007.

Einfahrtsschneise der Migrantenboote zwischen Pozzallo und Porto Palo, sind die Weite des Meeres, die schwierige Arbeit der Rettungskräfte und die Risiken der Seemigration deutlich spürbar.

Nachdem italienische Einsatzkräfte 1997 im Kanal von Otranto bei dem Versuch, ein Flüchtlingsschiff aufzuhalten, dieses gerammt hatten und über 100 Menschen starben, macht die italienische Küstenwache, auch dank ihrer guten Ausstattung, heute auf mich den Eindruck, als sei sie bemüht, ihren SAR-Verpflichtungen nachzukommen. Auch wenn ein direkter Vergleich der Streitkräfte bei der unterschiedlichen Größe der Länder schwierig ist, so zeigt sich in den unterschiedlichen Kapazitäten doch, dass ungleiche Hindernisse bei der Rettung auftauchen können. Auf der maltesischen Seite können die „Frontstaatenperspektive“ Maltas, verursacht auch durch das EU-Asylrecht, und die Überlastung der kleinen maltesischen Marine die Rettung von Bootsmigranten beeinträchtigen. In Italien hingegen ist die Seemigration ebenfalls politisch aufgeladen, in der Bereitschaft zur Rettung zeigt sich dies jedoch wenig. Auf der italienischen Seite beeinflussen Prozesse gegen Fischer und andere Seeleute, die auf dem Mittelmeer Bootsmigranten aufgenommen und nach Italien gebracht haben, die Seerettung. Sie haben vor allem die zivile Schifffahrt, die zu einem funktionierenden System der Seenotrettung dazugehört (siehe Kapitel 1), verunsichert. Die Prozesse vor italienischen Gerichten werden im nächsten Kapitel thematisiert. Es folgt nun eine abschließende Diskussion um die Seenotrettung von Bootsmigranten auf dem Mittelmeer und einer territorialen Prägung des SAR-Systems.

6.5 DIE GEOGRAPHIE DER SEENOTRETTUNG AN DEN EU-AUSSENGRENZEN

Innerhalb des diffusen Grenzraums der EU-Außengrenzen lassen sich ähnlich wie für die Gültigkeit des EU-Flüchtlingsrechts territoriale Muster in der Anwendung des humanitären Seerechts auf dem Mittelmeer erkennen, die sich mit jenen des Flüchtlingsrechts überschneiden: Da Libyen seiner Rettungspflicht kaum nachkommt, wie die maltesischen Kommandeure bestätigten, ist die Chance auf Rettung für in Seenot geratene Migranten im libyschen SAR-Gebiet wohl am geringsten. Die beschriebene Situation in maltesischen SAR-Gewässern ist von Widersprüchlichkeit und rechtlichen

Unsicherheiten geprägt, welche die Rettung von Migranten beeinträchtigen können. Auch in der italienischen SAR läuft Rettung nicht immer glatt – in Kapitel 4 habe ich Zwischenfälle mit vielen Toten beschrieben und werde im nächsten Kapitel auf weitere Probleme zu sprechen kommen – die gute Ausrüstung der italienischen Marine und die Tatsache, dass es kein SAR-Gebiet gibt, das sich an das italienische Gebiet anschließt und somit die Migranten „übernehmen“ könnte, scheint mir jedoch eine prompte Reaktion der italienischen SAR-Autoritäten auf Seenotmeldungen von Migranten zu begünstigen. Auch in der Seenotrettung gilt somit die Erkenntnis, dass es bei der Umsetzung des humanitären Seerechts entscheidend darauf ankommt, *wo* sich die Bootsmigranten befinden: Je näher sie Europa sind, desto größer scheinen ihre Aussichten auf Rettung zu sein. Das humanitäre Seerecht hat seine universelle Geltung auf dem Mittelmeer verloren.

In der Auseinandersetzung um Rettung oder Nicht-Rettung wird dabei besonders deutlich, wie gewaltvoll an der EU-Außengrenze die Realitäten der Migranten und der europäischen Sicherheitskräfte aufeinanderprallen und wie brisant und komplex der rechtliche Aushandlungsprozess um Fragen der Seenotrettung von Bootsmigranten ist. Die Verflechtungen und Uneinigkeiten verschiedener Akteure und ihrer Interessen bezüglich der Rettung von Migranten auf dem Mittelmeer werden rund um die divergierenden Definitionen des Seenot-Begriffs und den Auseinandersetzungen zum *place of safety* offensichtlich. Der Aushandlungscharakter von Recht wird in der „multi-sited arena of negotiation“⁸⁸ der Mittelmeermigration besonders klar. Es herrscht ein Spannungsverhältnis zwischen internationalem, universell geprägtem Recht und nationaler und lokaler Interpretation und Praxis.⁸⁹ Das humanitäre Seerecht, das innerhalb des internationalen Menschenrechtsregimes eine hohe rechtliche Bindungskraft und nationale

88 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

89 Merry, Sally E. (2005): *Human Rights and Global Legal Pluralism: Reciprocity and Disjuncture*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (Hg.) Aldershot, S. 224.

Verantwortlichkeiten entfaltet hat, wird auf dem Mittelmeer nach Interessenlage der Akteure unterschiedlich aufgefasst und zum Teil verletzt oder umgangen. Nicht mehr das zuständige Recht, sondern politisches Kalkül, das Lavieren der Regierungen und die Verhältnisse innerhalb der Europäischen Union scheinen die Geschehnisse auf See zu bestimmen. Durch die rechtliche Brisanz der Seemigration auf dem Mittelmeer in Bewegung geraten, verhalten sich dabei die eigentlich rechtlich verbindlichen Regelungen zur Seenotrettung, die zudem durch eine hohe normative Zustimmung unter Seeleuten als „longstanding maritime tradition“⁹⁰ gestützt werden, wie ein „open text“.⁹¹ Globale, europäische, nationale und lokale Vorstellungen fließen vor Ort untrennbar zusammen: „both as resources and as constraints.“⁹² Auf der Ebene lokaler und nationaler Praktiken wird dabei internationales Recht neu interpretiert und verändert. Es ist eine territorial geprägte Geographie der Seerettung auf dem Mittelmeer entstanden, wobei der im Grunde eindeutige Text des humanitären Seerechts je nach Örtlichkeit ausgelegt und angewendet wird.

Auch die maltesischen Sicherheitskräfte selbst, die auf See *Search and Rescue*-Aufgaben erfüllen müssen, geraten dabei unter Druck. Woher kam die plötzlich so harsche Reaktion von Kommandeur Borg auf meine Frage nach den Todesfällen auf See? Es ist auf Malta allgemein bekannt, dass es eine hohe Zahl von Toten unter den Seemigranten gibt, er als Kommandeur der Marine weiß um die Opfer.

Rückschauend betrachtet erschien es mir, als befände sich Carmel Borg zwischen seiner Seemannsehre und dem Wunsch zur Rettung, zwischen der Loyalität zu seiner in der Kritik stehenden Regierung, die auch sein Arbeitgeber ist, und politischen und rechtlichen Spannungen um die Situation auf See in einer *double bind*-Situation, die es ihm nicht erlaubt anzuerkennen,

90 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).

91 Merry, Sally E. (1997): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolo Kolonui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993*. In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. Wilson, Richard A. (Hg.) London, S. 30.

92 Ebd. S. 45.

dass es in der Straße von Sizilien in den letzten Jahren sehr viele Tote gegeben hat. Unter dem Druck des politischen Klimas und der Realität auf See haben die AFM-Kommandeure auf Malta eigene Mechanismen entwickelt. Dies sind einerseits innere Mechanismen, die ihre eigene widersprüchliche Situation in Einklang mit ihrem Selbstbild als „Seeleute“ bringen. Zum anderen sind es äußere Mechanismen, die sie dazu veranlassen, Praktiken im Einsatz auf See zu entwickeln, mit der Überforderung ihrer Einheit und der paradoxen Situation – der Rettungspflicht für ungewollte Bootsmigranten – umzugehen.⁹³ Diese Mechanismen der Sicherheitskräfte vor Ort sind dabei wiederum ausschlaggebend für die Entwicklung und Interpretation des rechtlichen „open text“⁹⁴. Im inneren und äußeren Spannungsfeld der lokalen Akteure entstehen neue Praktiken, welche die Lage auf See und darüber hinaus entscheidend prägen. Es zeigt sich, dass der humanitäre Notstand auf dem Meer keine politischen Gewinner zulässt. Neben den ungezählten Toten werden auch die überforderten Sicherheitskräfte zu Opfern der Situation. Sie können ihrer Aufgabe der Seerettung nicht uneingeschränkt nachkommen und geraten zwischen Seemannshehre und politischem Klima auf Malta in eine schmerzvolle Lage.

Die weitere Entwicklung der Situation auf dem Mittelmeer bezüglich eines wirksameren Seerettungsregimes ist schwierig abzusehen. Andere EU-Länder scheinen ungeachtet der schwierigen Lage innerhalb des maltesischen SAR-Gebiets und trotz der teilweise großen Medienöffentlichkeit für die Lage auf dem Mittelmeer keine geeigneten Regelungen finden zu wollen, um zum Beispiel durch Ausnahmen in der Dublin-II-Verordnung die Wahrnehmung Maltas als Bollwerk der EU abzumildern. Da strafrechtlich relevantes Fehlverhalten der Sicherheitskräfte gegenüber Migranten auf See schwer nachzuweisen ist, werden auch Zwischenfälle auf dem Meer mit tödlichem Ausgang kaum sanktioniert. Verletzungen des internationalen Seerechts, die Gegenstand der Auseinandersetzungen sind und

93 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. XIII.

94 Merry, Sally E. (1997): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolokolomui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993*. In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. Wilson, Richard A. (Hg.) London, S. 30.

unterschiedlich bewertet werden, bleiben für Malta ebenfalls ohne Sanktionen. Malta wurde zwar im Sommer 2007 immer wieder für seine Haltung bezüglich der zögerlichen Rettung oder der Verweigerung der Aufnahme von geretteten Migranten von anderen EU-Ländern und EU-Institutionen kritisiert. Wohl weil die Verhältnisse auf See aber allzu offensichtlich neben maltesischer auch in europäischer Verantwortlichkeit liegen, ist der Druck auf Malta, seiner Rettungs- und Aufnahmepflicht jederzeit ohne Vorbehalt nachzukommen, von Seiten der anderen EU-Staaten dennoch gering.⁹⁵ In absehbarer Zeit, scheint Malta nicht die Absicht zu haben, die SAR- und SOLAS-Änderungen zu unterzeichnen. Eine Verkleinerung des maltesischen SAR-Gebietes oder eine Entlastung Maltas durch andere EU-Staaten steht ebenfalls nicht auf der politischen Agenda. Wie sich in Kapitel 8 zeigen wird, sind es vornehmlich andere Aspekte, die in der Politik der Europäischen Union an ihren südlichen Seegrenzen gestärkt werden sollen, nämlich der Ausbau von Kontrollen auf dem Meer und die Unterbindung der Anlandungen von Migranten auf dem Territorium der EU.

95 Eine Ausnahme bildet hier Spanien, das immer wieder in Auseinandersetzung mit der maltesischen Regierung Migranten, die in maltesischem oder libyschem SAR-Gebiet gerettet worden waren, aufgenommen hat. Die spanische Regierung hat bei einem Ministerratstreffen der EU im November 2007 ein Papier vorgelegt, das unter anderem die Rettung irregulärer Migranten auf See behandelt. Mit indirektem Bezug auf Malta verweist die spanische Regierung auf seerechtliche Lücken, die geschlossen werden müssten und ruft zur Sanktionierung von Staaten auf, die im Bereich Seerettung oder bei der Aufnahme von geretteten Migranten nicht ausreichend kooperierten.

7. Held oder Schleuser?

Die Prozesse gegen Seeleute vor italienischen Gerichten

Wurde in Kapitel 6 eine Geographie der Seerettung beschrieben, die dem eigentlich universalistisch angelegten humanitären Seerecht auf dem Mittelmeer territoriale Gültigkeitsmuster nachweist, so möchte ich in diesem Abschnitt daran anknüpfend die Diskussion um Raum und Recht weiterführen und vertiefen. Dabei werden in Kapitel 2 angerissene Fragen um die Bedeutung des Grenzraums für die Entwicklung oder Anwendung von Recht wieder aufgegriffen. Besonders der Fall der Cap Anamur, der im Folgenden dargestellt wird, ist nach meiner Meinung ein Lehrstück bezüglich der Frage was der Grenzraum mit Recht „macht“.

Drei Fälle von Seenotrettung, die Anklagen und Prozesse gegen Kapitäne und Mannschaften nach sich zogen, werden in den folgenden Abschnitten dargestellt. Dabei wird auch dem legitimen Verdacht der Staatsanwaltschaft nachgegangen, dass es sich bei den angeklagten Seeleuten tatsächlich um kriminelle Menschenschmuggler handelt. 2002 wurde der sizilianische Fischer Enrico Tivolata nach der Rettung von 151 Menschen beim Einlaufen in den Hafen festgenommen. Gut zwei Jahre nach seinem Rettungseinsatz und nach verschiedenen Prozessen wurde er vor dem Kassationsgericht in Rom endgültig frei gesprochen. 2004 ereignete sich der Fall der Cap Anamur. Die gleichnamige deutsche NGO war auf dem Mittelmeer unterwegs, um die neuen Maschinen des Schiffes Cap Anamur zu testen. Sie rettete 37 Migranten aus Seenot, woraufhin ihr die Einfahrt in italienische Gewässer verboten wurde. Nach einem Notstand an Bord konnte der Kapitän die Geretteten ausschiffen, wurde an Land jedoch umgehend

verhaftet. Der jüngste Fall ereignete sich im Sommer 2007. Sieben tunesische Fischer wurden nach der Rettung von 44 Migranten auf Lampedusa verhaftet.

Anschließend an die Fallschilderungen wird das Vorgehen des Staates diskutiert. Es wird erörtert, ob die Regierung ein Handlungsmonopol des Staates im Grenzraum im Umgang mit irregulärer Migration beansprucht und sich deshalb durch die Rettungen herausgefordert fühlte. Am Ende des Kapitels wird analysiert, in welcher Weise es im Rahmen der Seemigration zu einer „Regimekollision“¹ zweier Rechtssysteme, nämlich dem universell angelegten Menschenrechtssystem und dem partikularen Nationalstaatsystem, kommt.

Das Thema dieses Kapitels ist nicht einfach zu kontextualisieren: Unzählige Male haben Fischer und andere Angehörige der zivilen Schifffahrt Migranten gerettet und sie mit der Unterstützung der italienischen Sicherheitskräfte ohne weitere Konsequenzen in italienischen Häfen ausgeschifft. In nur wenigen Fällen, meines Wissens nach sind es drei, kam es hingegen zu einer Anklage vor Gericht mit dem Vorwurf, die Seeleute hätten „Beihilfe zur illegalen Einreise“ – also Schleuserei – betrieben. Erst bei der Darstellung der Fälle, die in den Prozessen verhandelt werden, wird dabei deutlich, warum sie eine politische Komponente haben, warum sie nicht in die Reihe von „normalen“ Gerichtsprozess gegen Schleuserkriminalität einzureihen sind und warum ich sie deshalb an dieser Stelle diskutiere.

Mein Interesse ist auch damit zu begründen, dass es trotz der relativ geringen Anzahl der Prozesse einen breiten Konsens unter Seeleuten und Lobbyisten für Flüchtlinge gibt, dass eine große Signalwirkung auf die allgemeine Situation der Seenotrettung von Migranten auf dem Mittelmeer von ihnen ausgeht. Das Zeichen der Gerichtsverfahren sei eindeutig, so zum Beispiel der Präsident des Italienischen Flüchtlingsrates Pezzotta: „Die Rettung von Schiffbrüchigen kann Gefängnis, die Beschlagnahmung des

1 Siehe Kapitel 1 und Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 999-1046.

Schiffes und einen Strafprozess mit sich bringen“.² Migranten, die gerettet wurden, erzählen häufig, dass vor der Rettung mehrere Schiffe keine Notiz von ihnen genommen hätten, obwohl sie sich offensichtlich in Seenot befanden.³ Die Prozesse gegen Retter von schiffbrüchigen Migranten und ihre breite Wahrnehmung durch die Medien haben somit wohl dazu beigetragen, dass die Zahl der Todesopfer auf dem Mittelmeer in den letzten Jahren gestiegen ist.

Ein weiterer Grund, die Fälle in eine Ethnographie der Seegrenze aufzunehmen ist, dass sie einen weiteren Schauplatz der „multi-sited arena of negotiation“⁴ um humanitäres Seerecht, Grenzschutz und EU-Flüchtlingsrecht auf dem Mittelmeer darstellen (siehe Kapitel 2). Ähnlich der Lage der Seenotrettung innerhalb des maltesischen SAR-Gebiets, die eng mit der politischen Lage auf der Insel verwoben sind, zeigen sich in den Prozessen ebenfalls politische Aspekte in der Aushandlung von Recht. Auch sie haben Konsequenzen für die Rettung von Bootsmigranten auf dem Mittelmeer. Wie widersprüchlich die Diskussion um die Seenotrettung dabei geführt wird und wie weit auseinander die Positionen in der Aushandlung von Recht dabei liegen können, zeigt sich im Falle der Prozesse daran, dass die Angeklagten auf der einen Seite Lob und Anerkennung erfahren und als mutige „Helden“ gefeiert werden, während sie auf der anderen Seite als „Kriminelle“ verfolgt werden. Die geretteten Bootsmigranten sind dabei für die einen Asylsuchende, denen ein rechtmäßiges Asylverfahren zustehe, für die anderen „clandestini“, also „Illegale“, die sofort in ihre Heimatländer zurückgebracht werden müssen. Hier zeigt sich, dass „legal obligations and rights are understood in radically different ways by groups at different

2 CIR Pressenotiz (04.09.2007): *Agrigento: Si processa il salvataggio in mare*. Roma. URL: [http://www.cironlus.org/4%20settembre%202007%20Agri gen-to.htm](http://www.cironlus.org/4%20settembre%202007%20Agri%20gen-to.htm) (27.09.2008). Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

3 Ebd.

4 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

social and spatial locations“⁵ – und auch am selben Ort können Recht und Gesetz sehr unterschiedlich aufgefasst werden!

7.1 ENRICO TAVOLATA – WARUM HABEN SIE MICH DAMIT ALLEINE GELASSEN?

Enrico Tavolata ist Fischer. Nach einer Ausfahrt zum Fischfang, wobei er 151 Migranten rettet, wird er von der Polizei festgehalten und anschließend wegen „Beihilfe zur illegalen Einreise“ angeklagt. Schließlich wird er in höchster Instanz freigesprochen, hat jedoch hohe finanzielle Verluste erlitten. Sein Fall erlangt unter Fischern und in den italienischen Medien hohe Aufmerksamkeit.

In dem kleinen Fischerstädtchen Porto Palo am südöstlichen Ende von Sizilien lebt Enrico Tavolata. Er hat mich auf meiner Küstenreise im Mai 2007 zu sich nach Hause eingeladen, um mir seine Geschichte von der Rettung von Bootsmigranten zu erzählen. Obwohl seit dem Ereignis einige Jahre ins Land gegangen sind, wirkt der Fischer bei unserem Interview immer noch sehr berührt durch die damaligen Ereignisse. Er beginnt zu erzählen:

„Wir waren auf Fischfang. Für Schwertfisch ist die Saison von Mai bis September und wir waren draußen, nicht so weit vor Malta, und haben unsere Netze ausgeworfen. Am dritten Tag, dem 18. August 2002, haben wir ein Boot gesehen. Wir sind näher ran gefahren und haben bemerkt, dass es voller Menschen ist. Wir haben uns angenähert und um 16:00 nachmittags habe ich ein SOS abgesetzt. Das ging an die Hafenämter von Augusta, Gela und Pozzallo. Alle haben mir geantwortet und mich in Kontakt mit der Zentrale in Rom gebracht. Ich habe ihnen berichtet, was ich sehe: Ein treibendes Schiff. Ich dachte an 120, 130 Personen, dann kam aber raus, dass es 151 waren. 15 Kinder von 8, 9 Monaten bis 12, 13 Jahren. [...] Ich habe ihnen berichtet, was ich gesehen habe, was da war, wie sich die Menschen aufregten, wie

5 Blomley, Nicholas F. (1994): *Law, Space and the Geography of Power*. New York, S. 42. Zitiert nach: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2009): *Space and Legal Pluralism. An Introduction*. In: *Spatializing Law*. Dies. (Hg.) Farnham, S. 9.

fertig sie waren, wie ungeeignet gekleidet [...]. Das alles habe ich Rom gemeldet. [...] Ich habe ihnen meine Position gegeben, 40 Meilen vor Malta, 80 Meilen vor Capo Passero. Sie haben mir gesagt, „*Signor Tavalata, da muss Malta eingreifen.*“ [...] Ich hatte damit kein Problem, Hauptsache, dass überhaupt jemand hilft.“⁶

Enrico Tavalata wartet auf die maltesische Marine, die sich jedoch nicht zeigt. Er nimmt Frauen und Kinder an Bord seines Fischkutters und fährt dann auf Befehl des I.M.R.C.C. Rom (*International Maritime Rescue Coordination Centre*) langsam in Richtung Malta. Die Frauen und Kinder an Bord werden mit Getränken und Decken versorgt, auch die Entscheidung in Richtung Malta als nächsten sicheren Hafen zu fahren, um sie dort an Land zu bringen, wird ihnen mitgeteilt. Ihre Reaktion beschreibt Tavalata folgendermaßen:

„Ein riesiges Geschrei, Mamma mia, was war nur passiert? Auch die Kinder, alle fingen an zu schreien, „*No Malta, no Malta, no Malta!*“ die Männer auf dem Boot haben das natürlich gehört, die regten sich furchtbar auf.“

Tavalata setzt sich wiederum mit Rom in Verbindung und erhält die Erlaubnis, die Migranten nach Italien zu bringen. Inzwischen ist es Nacht geworden und der Fischer ist vor allem beunruhigt, dass er noch keinen Beistand durch die italienische oder maltesische Marine erhalten hat. Erst am nächsten Morgen, 20 Meilen vor der italienischen Küste, gibt es Unterstützung von einem Schiff der italienischen Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*). Gemeinsam laufen die Schiffe gegen 11 Uhr morgens in den Hafen von Pozzallo ein. Tavalata ruft seine Frau an, um ihr zu sagen, dass er nun nach Hause kommt. Ein Polizist greift jedoch ein, erst müsse er seine Aussage auf der Wache machen. Dort lässt man ihn nach der durchwachten Nacht warten.

„Meine Frau machte sich Sorgen. Der Bürgermeister, der Pater, alle wussten inzwischen Bescheid. Das Dorf ist klein. Sie sind nach Pozzallo gekommen. Es war

6 Alle Interviewpassagen dieses Abschnitts stammen vom Gespräch mit Enrico Tavalata in seinem Haus am 22.05.2007 in Porto Palo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

inzwischen 10 Uhr abends und dann ist endlich der Staatsanwalt Mulino aus Modica gekommen. Auf den hatten sie gewartet, aber das wusste ich ja nicht. Nach einer halben Stunde kam dann der Carabinieri – Kommandeur und sagte mir: *„Es tut mir Leid, Signor Scala, aber wir müssen Sie festnehmen.“* Das war wirklich ein tödlicher Stoß. *„Aber warum verhaften?“* fragte ich. *„Wegen Beihilfe zur illegalen Einreise.“* Ich bin wirklich in mich zusammengesackt [...].“

Nachdem sich ein Anwalt einschaltet, wird Enrico Tavolata nicht ins Gefängnis gebracht, sondern kann vorerst nach Hause gehen. Der beste Monat zum Schwertfischfang wird für ihn und seine Mannschaft jedoch ein Totalausfall, da sein Fischkutter für über einen Monat konfisziert bleibt. Neben der finanziellen Schädigung gibt es jedoch noch weitere Schwierigkeiten für den Fischer und seine Mannschaft. Während der Prozess läuft, werden wöchentlich Hausdurchsuchungen vorgenommen:

„Sie haben alles von unten nach oben gekehrt. [...] Ein Kommandeur sagte zu mir: *„Signor Tavolata, leider sind wir hierher beordert, aber wir wissen [...]. Wir müssen leider unsere Pflicht tun.“* Ich war höflich. Der Staatsanwalt hat das alles angeordnet. Mulino, den Namen vergesse ich nicht [...].“

Der Prozess gegen Tavolata wegen Beihilfe zur illegalen Einreise erstreckt sich über zwei Jahre. Zunächst wird vor dem Gericht im sizilianischen Ragusa verhandelt. Doch der Staatsanwalt Mulino, der sehr an dem Fall interessiert zu sein scheint, erwirkt nach einem dortigen Freispruch einen weiteren Prozess vor dem römischen Kassationsgericht. Auch dort lautet das Urteil letztlich im Oktober 2004 auf Freispruch vom Vorwurf der Beihilfe zur illegalen Einreise von Migranten.

Bei der Geschichte des Fischers wird nicht klar, warum ausgerechnet er für eine Situation angeklagt wurde, die viele Male ohne Anklage abgelaufen ist, nämlich die Ausschiffung von Fischern von auf See geretteten Migranten. Zumal Tavolata das Einlaufen erlaubt worden war und er in seiner Gegend als guter und erfolgreicher Fischer gilt, der viel zu verlieren hätte. Der Fischer hat hohe finanzielle Verluste erlitten und auch gesundheitlich ist er seit der schwierigen Zeit des Prozesses angeschlagen. Er musste seinen Beruf als Fischer aufgeben, da er schwere Herzprobleme bekommen hat. Auf der lokalen Ebene hat er für sein Handeln viel Anerkennung und Solidarität erfahren und wurde immer wieder als „Held“ gefeiert. Letztlich

scheint es, dass es sich bei der strafrechtlichen Verfolgung von Enrico Tavolata um einen persönlichen Feldzug des Staatsanwaltes handelte. Der Prozess blieb jedoch kein Einzelfall, seine Implikationen und Konsequenzen sollen gemeinsam mit der Bedeutung der anderen Fälle am Ende des Kapitels diskutiert werden.

7.2 DER FALL DER CAP ANAMUR

Den Fall Cap Anamur möchte ich genauer schildern, da er weit reichende Konsequenzen für die gesamteuropäische Flüchtlingspolitik hatte und auch innerhalb der italienischen Politik gegenüber Bootsmigranten einen Wendepunkt markiert. Die Geschehnisse auf See und nach Einfahrt der Cap Anamur werden dargestellt. Das Vorgehen des italienischen Staates im Falle der mit der Cap Anamur angelandeten Bootsmigranten wird beschrieben. Es wird deutlich, dass die Regierung gegen mehrere flüchtlingsrechtliche Regelungen beim Asylgesuch und der anschließenden kollektiven Abschiebung der Asylsuchenden verstoßen hat. Abschließend wird der Prozessverlauf gegen den Direktor der Organisation der Cap Anamur, den Kapitän des Schiffes Cap Anamur und gegen den ersten Offizier beleuchtet.

7.2.1 Die Rettung der Bootsmigranten

Am 20. Juni 2004 testet der Kapitän der Cap Anamur auf offenem Meer, ob das Schiff wieder voll hochseetauglich ist,⁷ da die Maschinen zuvor in den Trockendocks von La Valetta auf Malta repariert wurden. Es befindet sich dabei 100 Seemeilen von Lampedusa und 180 Seemeilen von Malta in italienischem *Search and Rescue*-Gebiet (SAR), als 37 Schiffbrüchige auf einem kleinen, seeuntauglichen Boot entdeckt werden. Das Schiff Cap Anamur der gleichnamigen Kölner Hilfsorganisation nimmt die 37 Afrikaner an Bord.

7 Bierdel, Elias (2006): *Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*. Weilerswist, S. 30. Auch die folgenden unmittelbaren Abläufe auf See sind weitgehend nach dem Buch von Elias Bierdel zitiert.

Nach der Rettung der Männer eskortiert das Schiff ein weiteres, ebenfalls seeuntaugliches, Boot, dessen Insassen nicht an Bord genommen werden wollen, für einige Tage in Richtung Malta. Am 28. Juni kommt der Leiter der Organisation Cap Anamur, Elias Bierdel, auf See von Tunesien aus an Bord. Das Schiff steuert dann auf Lampedusa zu, erfährt jedoch vor dem Einlaufen, dass der Hafen dort für die Cap Anamur zu klein ist. Deshalb fährt es weiter in Richtung Sizilien, um im größeren Hafen von Porto Empedocle bei Agrigento anzulegen und die geretteten Schiffbrüchigen auszuschießen, die im italienischen SAR-Gebiet aufgegriffen wurden. Schon bevor das Schiff Fahrt auf Porto Empedocle nimmt, ist ordnungsgemäß eine Liste mit allen Passagieren, auch den aus Seenot geretteten Migranten, abgesetzt worden. Der Kapitän Stefan Schmidt erhält kurz vor Einfahrt in italienische Gewässer am 1. Juli 2004 um 8 Uhr eine Einfahrtgenehmigung für Porto Empedocle. Um 8.15 Uhr wird diese jedoch ohne Angabe von Gründen zurückgezogen. Stattdessen folgt eine Blockade des Schiffes in internationalen Gewässern. Zwei Kriegsschiffe der italienischen Marine, Kreuzer der Küstenwache und Polizeiboote umringen das Schiff, eigentlich müssten sie laut internationalem Seerecht auf Hoher See mindestens eine Seemeile Abstand halten.⁸

7.2.2 Die Reaktion der Innenministerien

Fünf Tage vergehen, bis die Cap Anamur eine offizielle Erklärung für die Seeblockade erhält. In dieser Zeit werden die Behörden jedoch aktiv. Ein Journalist, der am 3. Juli eine Erklärung des italienischen Innenministeriums im Fall der Cap Anamur anfragt, erhält die Antwort, dass es gar keinen militärischen Einsatz gegen die Cap Anamur gebe. Als er die Besatzung der Cap Anamur direkt kontaktiert, wird er mit Fotos eines Anderen belehrt. Es folgen weitere Falschmeldungen, die vom Innenministerium lanciert werden: Die Cap Anamur habe die Flüchtlinge in Malta an Bord genommen und sei außerdem inzwischen auf dem Weg nach Spanien. Die Besatzung regiert auf dieses Verhalten des Innenministeriums mit der Richtigstellung der Meldungen und einer Einladung an Journalisten, sich an Bord des Schiffes mit einem Blick in das Logbuch und auf den Fahrtenschreiber

8 Ebd. S. 100.

selbst zu überzeugen. Spätestens jetzt wird der Fall Cap Anamur in Italien zu einem Politikum, es erscheinen Zeitungen mit der Schlagzeile „Die Regierung lügt“ mit Fotos der italienischen Kriegsschiffe, die das Schiff umkreisen.⁹

Die Regierungen von Italien, Deutschland und Malta treten in Verhandlungen ein. Keiner sieht eine Zuständigkeit für die schiffbrüchigen Migranten an Bord, die inzwischen auch ihren Willen bekundet haben, einen Asylantrag zu stellen. Deutschland, dessen Flagge die Cap Anamur trägt, erklärt Malta für zuständig. Malta bestreitet, wie auch durch Erklärungen der Schiffsbesatzung bestätigt, dass die Cap Anamur jemals maltesische Hoheitsgewässer mit den Schiffbrüchigen an Bord befahren habe.

Am 6. Juli gibt es eine erste offizielle Begründung für das Verhalten der italienischen Regierung: Ein Fax an den Sitz der Organisation in Köln besagt, dass die aufgegriffenen Nicht-Europäer an Bord ihren Status als Schiffbrüchige verloren hätten, da sie nach der Rettung zu lange an Bord der Cap Anamur geblieben seien. Ein wohl einmaliger Vorgang in der Geschichte der Seefahrt und juristisch nicht haltbar, wie der Anwalt der Organisation umgehend erklärt.¹⁰

Am Rande eines Ministerratstreffens der Europäischen Union in Sheffield geben die Innenminister Italiens und Deutschlands, Giuseppe Pisanu und Otto Schily, ebenfalls am 6. Juli eine Erklärung zum Fall Cap Anamur ab. In ihrer Stellungnahme behaupten die Minister, Malta sei verantwortlich für die schiffbrüchigen Migranten, da Malta beim Aufgreifen der Flüchtlinge der nächstliegende Hafen gewesen sei. Eine Abweichung davon würde einen „gefährlichen Präzedenzfall“¹¹ schaffen, der Missbrauch Tür und Tor öffne, so die Minister. Malta bestreitet wiederum die Zuständigkeit und betont, dass das kleine Land ohnehin auf mehr Solidarität der anderen EU-Länder im Umgang mit den Anlandungen auf Malta angewiesen sei.¹²

Trotz der Appelle vom UNHCR, einer Vielzahl von humanitären Organisationen und Parlamentariern, das Schiff einlaufen zu lassen, scheinen die

9 Ebd. S. 114.

10 Ebd. S. 120.

11 *Tränen eines Staatsanwaltes*. Frankfurter Rundschau vom 03.06. 2009.

12 Bierdel, Elias (2006): *Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*. Weilerswist, S. 133.

Minister vor allem besorgt, dass mit den Ereignissen rund um die Cap Anamur ein Fall mit Beispielcharakter geschaffen werde. Anhand des Vorgehens der Behörden im Fall der Cap Anamur soll ein „Exempel statuiert“ werden, so ist auch Elias Bierdel überzeugt. Dabei ginge es darum, dass sich keine weitere humanitäre Organisation im Mittelmeer auf die Suche nach Schiffbrüchigen mache und auch andere Retter abgeschreckt würden, so Bierdel.¹³

7.2.3 Die Lage an Bord

Die Blockade auf See durch italienische Sicherheitskräfte findet in Italien ein breites Medienecho und löst eine Welle der Solidarität unter italienischen Parlamentariern, NGOs und Aktivisten aus. Auch der Bischof von Agrigento schickt nach einigen Tagen zwei Pater auf die Cap Anamur, die geistige Unterstützung in der inzwischen besonders unter den geretteten Afrikanern angespannten Atmosphäre bieten sollen.

Immer wieder wird die Seeblockade von Booten mit italienischen Parlamentsabgeordneten, NGO-Mitarbeitern und anderen durchbrochen. Am 11. Juli werden an Deck 37 Asylanträgen an Anwälte des Italienischen Flüchtlingsrats (*Consiglio Italiano Per I Rifugiati* – CIR) übergeben, die diese entgegennehmen und an die italienischen Behörden weiterleiten. Im Parlament wird auf Druck der Opposition eine Sondersitzung abgehalten, um eine Lösung für den Fall Cap Anamur zu finden. Vor allem geht es um die Aufnahme der 37 Afrikaner. Verschiedene Kommunen bieten öffentlich an, sie während des Asylverfahrens unterzubringen. Die Regierung, geleitet von Ministerpräsident Berlusconi, bleibt jedoch hart und meldet schon bevor die Migranten an Land gegangen sind, Zweifel an ihrer Identität an. Sie hatten erklärt, aus dem Sudan zu stammen.

Am elften Tag der Seeblockade beginnt die Lage an Deck zu eskalieren. Schon am Tag zuvor hatte einer der Afrikaner versucht, sich ins Meer zu stürzen und war nur knapp von der Besatzung daran gehindert worden. Es kommt zu einem Tumult, zwei der Männer werden bewusstlos und müssen

13 *Kriminalisierung humanitärer Aktionen? Der Fall „Cap Anamur“ vor Gericht.* hr-online vom 27.11.2006. URL: http://www.hronline.de/website/rubriken/kultur/index.jsp?rubrik=5710&key=standard_document_28155234.

durch einen Tropf versorgt werden. Inzwischen ist die Stimmung unter den Geretteten so aufgeladen, dass der Kapitän Stefan Schmidt erkennt, dass er die Lage an Bord seines Schiffes nicht mehr unter Kontrolle hat. Er setzt eine Notmeldung an die Hafenbehörden ab und bittet ultimativ um die Einfahrtgenehmigung in den Hafen von Porto Empedocle. Wieder erhält der Kapitän keine Antwort.

Wie in der Notmeldung angekündigt, setzt sich die Cap Anamur am 11. Juli um 12 Uhr langsam in Richtung Hafen in Bewegung. Immer mehr Schiffe und Boote der Sicherheitskräfte folgen ihr. Das Schiff wird angewiesen drei Meilen vor dem Hafen zu ankern. Amtsärztliche Untersuchungen werden an Bord durchgeführt, um sicherzustellen, dass keine ansteckenden Krankheiten vorhanden sind. Ein weiterer Tag vergeht.

7.2.4 An Land

Am 12. Juli 2004 kommt morgens der Funkspruch, der die freie Einfahrt in den Hafen von Porto Empedocle signalisiert. Die Cap Anamur wird mit einem Großaufgebot der italienischen Sicherheitskräfte in den Hafen begleitet. Politische Aktivisten und Vertreter verschiedener NGOs und der Medien warten am Kai auf das einlaufende Schiff. Das UNHCR hat einen Bus für die ankommenden geretteten Migranten bereitgestellt. An Bord stellt man sich darauf ein, am Abend ein „Friedensfest“ für die Sympathisanten und Unterstützer an Land zu geben. Stattdessen folgt nach Einlauf der Cap Anamur ein Vorgehen der italienischen Behörden gegen die Besatzung, die diese überrascht.

Polizei und andere Sicherheitskräfte gehen nach Ankerwurf an Bord und weisen den Direktor der Organisation, den Kapitän und den ersten Offizier an, ihnen aufs Präsidium zu folgen. Dort werden sie unter dem Verdacht der illegalen Schleuserei verhaftet. Erst fünf Tage später werden sie mit der Auflage, Italien umgehend zu verlassen, aus der Haft entlassen. Das Schiff Cap Anamur wird beschlagnahmt und bleibt bis Februar 2005 in Porto Empedocle. Daraufhin muss die Organisation Cap Anamur das Schiff verkaufen. Der Prozess gegen Elias Bierdel, Kapitän Stefan Schmidt und ersten Offizier Vladimir Daschkewitsch wird im November 2006 in Agrigento eröffnet.

7.2.5 Die Abschiebung der geretteten Afrikaner

Entgegen der Forderung, die vor dem Einlaufen der Cap Anamur gestellt wurde, die 37 Männer nicht als „illegale Einwanderer“ zu behandeln, sondern allen ein reguläres Asylverfahren zu ermöglichen, werden die Geretteten sofort nach der Ausschiffung in Agrigento in Abschiebehaft genommen. Von Agrigento werden 22 der Asylsuchenden nach einem Tag in das Abschiebegefängnis von Caltanissetta verlegt, die anderen 15 Männer werden auf Haftzentren in ganz Italien verteilt. Dort kommt es zunächst zu großen Problemen bei der weiteren Bearbeitung der Asylgesuche. Die an Deck gestellten Anträge werden ignoriert.¹⁴ Erst auf Druck des UNHCR, der Medien und anderer Organisation können die Geretteten überhaupt einen zweiten Asylantrag stellen. Die Zentrale Kommission zur Anerkennung von Flüchtlingen reist am 14. Juli von Rom nach Caltanissetta, um die Anhörung für das Asylverfahren der verbliebenen 22 Geretteten durchzuführen. Sie entscheidet auf einen humanitären Schutzstatus für alle.¹⁵

Während dieser Tage gibt es außerdem diverse Besuche von Botschaftsmitarbeitern verschiedener Länder, welche die Identität der Asylsuchenden feststellen sollen, um sie dann abschieben zu können. Dies stellt einen Verstoß gegen die Regeln eines fairen Asylverfahrens und eine Gefahr für jeden Flüchtling und seine Familie im Herkunftsland dar¹⁶ (siehe auch Kapitel 9). Letztlich erklären die ghanaische und die nigerianische Botschaft die 22 in Caltanissetta verbliebenen Männer für Staatsangehörige von Ghana und Nigeria, eine Version an der es bis heute Zweifel gibt.¹⁷ Später erzählen einige der Männer, dass sie von Seiten des afrikanischen

14 Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anamur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 147.

15 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 37.

16 Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anamur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 148.

17 Ebd. Es gibt Spekulationen, dass die Regierungen von Nigeria und Ghana finanzielle Zuwendungen für die Anerkennung der Migranten erhalten haben.

Botschaftspersonals bedroht und gezwungen wurden, sich selbst als Nigerianer und Ghanaer zu bezeichnen.¹⁸ Während Botschaftsangehörige afrikanischer Herkunftsländer Zugang zu den Asylsuchenden haben, bleibt den Anwälten zwei Tage nach Ankunft bis zur Abschiebung der Kontakt mit ihren Klienten verwehrt.¹⁹

Die geretteten Asylbewerber werden nur wenige Tage nach ihrer Ankunft am 21. Juli gemeinsam nach Ghana, vermutlich nicht ihr Heimatland, abgeschoben. Der Status des humanitären Schutzes wird ihnen nach dessen Zuerkennung wieder entzogen. Die offizielle Begründung lautet, dass die Asylsuchenden bei der Angabe ihres Herkunftslandes gelogen und deshalb ihren Anspruch auf Asyl verwirkt hätten. Die Migranten werden trotz ihres Asylgesuchs und ihres Status als Schiffbrüchige, die in internationalen Gewässern gerettet wurden, von der Regierung immer wieder als „clandestini“, als irreguläre Einwanderer, bezeichnet.²⁰

Das ungewöhnliche Vorgehen des Innenministeriums in diesen Tagen illustriert der Anwalt Luca Serra:

„In Agrigento wurde außerdem schon allen ein Zurückweisungsbescheid erteilt, das ist ein Zurückweisungsdekret für direkt an der Grenze Aufgegriffene. Das ist etwas anderes als eine Abschiebung. Die Zurückweisung erteilt man, wenn man an der Grenze aufgegriffen wird, die Abschiebung bekommt man, wenn man sich illegal im Staatsgebiet aufhält. Das wurde ausgestellt, bevor die Asylanträge gestellt werden konnten. Es gab ein Nachrichtenleck, wir haben zwar gehört, dass es diese Zurückweisungen gab, aber das Ministerium hat das negiert, es habe keinerlei Abschiebungsanordnung gegeben. Das stimmt, denn es gab eine Zurückweisungsverfügung. Die Agentur Cronos aus Agrigento, die diese Nachricht verbreitete, wurde vom

18 Sciurba, Alessandra (2006): *Cap Anamur – Oggi inizia il processo ad Agrigento*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo9207.html> (20.08.2008).

19 Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anamur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 149.

20 Sciurba, Alessandra (2006): *Cap Anamur – Oggi inizia il processo ad Agrigento*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo9207.html> (20.08.2008).

Innenministerium der Falschaussage bezichtigt. [...] Die Fakten zeigten dann, wie es wirklich war.“²¹

Wie schon auf See platziert das italienische Innenministerium im Fall der Cap Anamur Falschaussagen. Diesmal um die Arbeit der Anwälte für die Asylgesuche der Geretteten zu erschweren und sie in einem Eilverfahren abzuschieben. Ein unmittelbares Eingreifen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR), welches am Tag der Abschiebungen Erklärungen für das Vorgehen der italienischen Regierung und eine Aussetzung der Abschiebungen fordert, wird ignoriert.²²

Die Eile des irregulären Verfahrens, die Schwierigkeit, einen Asylantrag in Haft zu stellen, die Besuche durch sudanesisches und ghanaisches Botschaftspersonal, die Verweigerung des Zugangs zu ihren Anwälten und die kollektive Abschiebung der von der Cap Anamur geretteten Asylsuchenden nach Ghana stellen Verstöße gegen italienisches und europäisches Recht dar. Unter den Augen einer breiten Medienöffentlichkeit und trotz des Protests vom UNHCR und anderen Organisationen entscheidet sich die italienische Regierung zu einem harten, sogar rechtswidrigen Vorgehen gegen die geretteten Migranten.

Der Anwalt Giovanni Annaloro spricht im Zusammenhang mit der Abschiebung der asylsuchenden Schiffbrüchigen von einer „Aufhebung des Rechtsstaats“²³. Die italienische Regierung habe im Fall der Cap Anamur zeigen wollen, dass „die Festung Europa unzugänglich ist. Auch um den Preis der Verletzung grundlegender Menschenrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention.“²⁴

21 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 37.

22 Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anamur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo, Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 151. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

23 Ebd. S. 149. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

24 Ebd. S. 151. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

7.2.6 Der Prozess gegen die Besatzung der Cap Anamur in Agrigento

Während die Abschiebung der geretteten Flüchtlinge mit großer Eile durchgeführt wurde, wird der Prozess gegen Elias Bierdel, Kapitän Stefan Schmidt und dem Ersten Offizier Daschkewitsch erst am 27. November 2006 im Justizpalast von Agrigento eröffnet. Entsprechend der Deutung des Status der Geretteten der Cap Anamur von Schiffbrüchigen und Asylsuchenden zu irregulären Migranten lautet die Anklage auf „Beihilfe zur illegalen Einreise.“ Die Anklage wird darauf gegründet, wie mir der Anwalt der Angeklagten, der Seerechtsexperte Ferdinando Maestrale, erklärt, dass „die Staatsanwaltschaft versucht nachzuweisen, dass Bierdel und das Schiff extra dort waren, um die Flüchtlinge zu suchen und aufzunehmen. Sie sagen, sie hätten dort extra patrouilliert und die Krise an Bord wäre eine Lüge gewesen, um in den Hafen einzulaufen.“²⁵ Dass es sich nur um eine Testfahrt für die Motoren der Cap Anamur handelte, wird demnach angezweifelt. Zudem wird den Angeklagten vorgeworfen, durch den Verkauf von Fernsehbildern an interessierte Medien auch einen finanziellen Gewinn aus der Aufnahme der Migranten auf See geschlagen zu haben.

Am 16. April 2007 fahre ich nach Agrigento, um dem Verfahren beizuwohnen. Nach einer kurzen Eröffnung der Sitzung wird klar, dass es sich um eine Ersatzrichterin handelt, die eigentliche Richterin Micheline ist verhindert, da es einen Todesfall in ihrer Familie gegeben hat. Der achte Prozesstag wird somit auf den 28. Mai 2007 verlagert. Alle Angereisten, einschließlich des aus Neapel stammenden Anwalts der Angeklagten, machen Bemerkungen über das stockende Verfahren und die Schwerfälligkeit der italienischen Justiz.²⁶

Am neunten Prozesstag, dem 28. Mai 2007, beginnt die Sitzung mit dreistündiger Verspätung. Schon zu Beginn der Verhandlungen kommt es zum Streit zwischen den Verteidigern und der Richterin um die fachgerechte Übersetzung der deutschen Zeugenaussagen. Auch später unterbricht die

25 Interview mit Ferdinando Maestrale am 25.06.2007 in Neapel in seiner Anwaltskanzlei. Maestrale ist Seerechtsexperte, jedoch zumeist mit handelsrechtlichen Fragen befasst. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

26 Zitiert nach meinen Einträgen im Feldforschungstagebuch vom 16.04.2007.

Richterin immer wieder die Worte der Verteidigung und ereifert sich, dass sie die Fragen des Anwalts an den Zeugen nicht verstehe. Die Richterin macht ihrem Spitznamen „La Panellara“ (die Panelle – Verkäuferin)²⁷, den ihr der Volksmund wegen ihres zuweilen burschikosen Auftretens gegeben hat, alle Ehre.

An diesem Verhandlungstag geht es offensichtlich darum festzustellen, inwieweit die Krise an Bord vom Kapitän nur vorgetäuscht wurde, um die Einfahrt in den Hafen von Porto Empedocle zu erzwingen. Zeugen der Polizei, die unmittelbar vor der Einfahrt des Schiffes an Bord waren, müssen die Situation an Bord schildern. Auch der Zustand des Schlauchbootes, von dem die Migranten gerettet wurden, wird erfragt. Als ein Zeuge zu Protokoll gibt, es habe sich in einem schlechten Zustand befunden, erwidert die Richterin: „Wie viele Schlauchboote haben sie denn schon gesehen in Ihrem Leben?“²⁸

Im weiteren Verlauf des Prozesses, den man den Berichten von Judith Gleitze entnehmen kann²⁹, geht es bei den Zeugen der Anklage immer wieder um die Frage, wie die Situation an Bord gewesen sei, bevor der Kapitän auf ein Einlaufen gedrängt habe. Am 17. Dezember 2007 wird erstmals einer der Angeklagten gehört. Kapitän Stefan Schmidt erzählt, befragt durch seine Anwälte, ausführlich nochmals die gesamte Geschichte der Rettung und der anschließenden Konfrontation mit der italienischen Staatsmacht. Er erwähnt in der mehr als acht Stunden dauernden Sitzung auch, dass es niemals seine Absicht gewesen sei, italienisches Recht zu verletzen, sondern er gewusst habe, dass er durch deutsches und internationales Seerecht zur Rettung verpflichtet gewesen sei. Nach der Aussage von Stefan Schmidt beschließen Richterin, Staatsanwaltschaft und Verteidigung gemeinsam, die Zeugenliste deutlich zu verkürzen, um das Verfahren nicht unnötig in die Länge zu ziehen. Im weiteren Verlauf des Gerichtsverfahrens bis Sommer 2008 werden einige Journalisten und der Leiter des Italieni-

27 „Panelle“ ist eine sizilianische Spezialität. Es handelt sich dabei um aus Kichererbsenmehl gefertigte Küchlein, die in Öl gebacken werden.

28 Zitiert nach meinen Einträgen im Feldforschungstagebuch vom 28.05.2007.

29 Alle Prozessberichte sind auf der Seite des Flüchtlingsrats Brandenburg abzurufen. URL: http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/cms/front_content.php?idcat=48 (10.08.2008).

schen Flüchtlingsrates (CIR) gehört. Es wird deutlich, dass die Organisation Cap Anamur zu keinem Zeitpunkt Bildmaterial vom Schiff an die Medien verkauft hat. Ein Hauptbelastungszeuge, ein deutscher Journalist, der dies behauptet hatte, leistet seiner Vorladung vor Gericht nicht Folge.

7.2.7 Die politische Dimension

Die politische Verantwortlichkeit für das Vorgehen der italienischen Behörden wird durch die Befragungen vor Gericht nochmals explizit diskutiert: Bei den Aussagen von Kommandeuren des I.M.R.C.C. (*International Maritime Rescue Coordination Centre*) in Rom und des Polizeipräsidiums in Agrigento wird abermals klar, dass alle Befehle in den Sommertagen 2004 direkt vom italienischen Innenministerium kamen. Auch der Anwalt der Angeklagten Ferdinando Maestrale sagt im Interview:

„Offensichtlich ist dieser Prozess auf politischen Druck des Innenministeriums zustande gekommen. Ohne das Eingreifen des Innenministeriums hätten die italienischen Institutionen nie eingegriffen, im repressiven Sinne. Am Anfang gab es keine Schwierigkeiten, als die zuständigen Autoritäten benachrichtigt wurden, erst als die Weisung des Innenministeriums kam, sie nicht einlaufen zu lassen. Sonst wäre nichts geschehen [...]. Kurz darauf hat ein deutsches Handelsschiff Flüchtlinge in Porto Empedocle abgesetzt, da gab es keinerlei Probleme.“³⁰

Bezüglich des Prozesses erklärt Maestrale:

„Das ist ein sehr sensibler Prozess. Es braucht ein intelligentes, unabhängiges, ein mutiges Gericht. Wird es das sein? Ich hoffe.“

S. K.: Warum mutig?

„Unabhängig, um als dritte Kraft zu urteilen. Mutig, weil es sich um eine Anklage der Staatsanwaltschaft Agrigento handelt, der es total widersprechen müsste. Wird

30 Interview mit Ferdinando Maestrale am 25.06.2007 in Neapel in seiner Anwaltskanzlei. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

es bei einem Prozess, der so viel Aufmerksamkeit hat, dem Staatsanwalt sagen: Du hast das total falsch aufgefasst?!“³¹

Maestrale macht deutlich, wie viel Druck auch auf dem Gericht liegt, die italienische Regierung und die Staatsanwaltschaft vor einem Gesichtverlust zu bewahren. Im Interesse der Angeklagten sei es deshalb, politische Aspekte möglichst aus dem Verfahren fern zu halten, statt dessen wolle man sehr eng am geltenden Seerecht verhandeln. Damit seien die Chancen besser, deutlich zu machen, dass Kapitän und Besatzung nur ihrer Rettungspflicht nachgekommen sind, als sie die schiffbrüchigen Migranten auf Hoher See retteten, so Maestrale.

Richterin und Staatsanwaltschaft kann ich nicht zum laufenden Verfahren befragen. Bei unserem Gespräch in Rom erkundige ich mich bei Kommandeur Calvinare, Chef der PR-Abteilung des I.M.R.C.C. (*International Maritime Rescue Coordination Centre*) nach der Sicht der *Guardia Costiera* auf den Fall. Der Seemann erwidert, an diesen Fall könne er sich nicht erinnern. Wegen der großen Medienaufmerksamkeit erscheint mir seine Antwort eher ein Abwiegen zu sein, das erneut zeigt, wie brisant der Fall der Cap Anamur ist.

7.2.8 Von Asylsuchenden zu „Clandestini“

In zweifacher Hinsicht stellt der Fall Cap Anamur einen Wendepunkt dar und hat eine wichtige Rolle auch für die europäische Flüchtlingspolitik gespielt: Zum einen wurde seit Sommer 2004 die Praxis, Bootsmigranten auf willkürlicher Basis und gegen italienisches und europäisches Recht als „*Clandestini*“ zu bezeichnen und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren oder unmöglich zu machen, verstärkt verfolgt.³² Tatsächlich haben die italienischen Behörden im Fall Cap Anamur gezeigt, dass sie auch bei diesem hohen Maß an Medienöffentlichkeit nicht daran interessiert waren, ein rechtmäßiges Asylverfahren durchzuführen.

31 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

32 Vassallo Paleologo, Fulvio (2007): *Ancora sotto accusa chi salva la vita in mare*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo10973.html> (27.08.2008).

Zum anderen hat der Fall Cap Anamur die Diskussion um sogenannte *Regional Protection Zones* und *Transit Processing Centres* auf europäischer Ebene dynamisiert, die im Jahr 2003 eigentlich schon auf Ablehnung der meisten EU-Mitgliedsländer gestoßen waren. Der Vorstoß Großbritanniens im Februar 2003, Migranten in Haftzentren außerhalb der EU festzuhalten und dort auch Asylverfahren der EU durchzuführen, wurde im Zuge des lauten Medienechos des Falls Cap Anamur wieder aufgegriffen. Die Exterritorialisierung der europäischen Flüchtlingspolitik wurde vom deutschen Innenminister Otto Schily und seinem italienischen Kollegen Pisanu als humanitäre Lösung gegen das Massensterben im Mittelmeer, also gegen die tragischen Effekte der zunehmenden Grenzsicherung der EU, dargestellt. Der Politikstil der „humanitären Skandalisierung“³³ sei im Falle der Cap Anamur sehr erfolgreich gewesen, so die Autoren Hess und Tsianos. Selbst der Vorsitzende des Roten Kreuzes in Deutschland habe dieser Lösung zugestimmt.³⁴

Bevor ich die weiteren Implikationen des Falles der Cap Anamur und der Gerichtsverfahren gegen Seeleute diskutiere, möchte ich kurz einen weiteren Fall schildern, der ebenfalls vor dem Gericht von Agrigento verhandelt wird, und dem dieselbe Richterin vorsteht wie im Prozess gegen die Besatzung der Cap Anamur.

7.3 DER FALL DER TUNESISCHEN FISCHER

Bei dem Fall handelt es sich um tunesische Fischer, die in italienischem SAR-Gebiet 44 schiffbrüchige Migranten aufnehmen, mit ihnen Kurs auf Lampedusa nehmen und dort verhaftet werden. Der Fall bringt neben einem breiten Medienecho auch diplomatische Spannungen zwischen Italien und Tunesien mit sich.

33 Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): *Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europa*. Bielefeld, S. 34.

34 Ebd. Zur Diskussion um die Exterritorialisierung der europäischen Flüchtlingspolitik siehe Kapitel 1 und Schlussbemerkungen.

Es ist Nacht und die Wellen schlagen zwei Meter hoch, als die tunesischen Fischkutter „Morthada“ und „Mohammed al Edhi“ am 8. August 2007 zwei Schlauchboote auf dem offenen Meer ausmachen. Sie stehen kurz vor dem Kentern, da die Luft langsam aus den Booten entweicht. Die Fischer nehmen alle 44 Schiffbrüchigen an Bord und verständigen die italienische Küstenwache, da sie 30 Meilen von Lampedusa und mehr als 90 Seemeilen von ihrem Heimathafen Monastir liegen. Um die Flüchtlinge möglichst schnell auszuschießen, nehmen sie Kurs auf Lampedusa. Kurz vor ihrem Einlaufen in die 12-Meilen-Zone italienischer Gewässer kommt ihnen ein Schiff der italienischen Küstenwache entgegen und bedeutet ihnen auf Italienisch und Englisch, nicht in italienisches Territorium einzufahren. Da es eine hochschwangere Frau und zwei kranke Kinder an Bord gibt und zudem hoher Wellengang herrscht, fährt der Kapitän trotzdem nach Lampedusa. Als die Fischkutter mit den Geretteten in Lampedusa einlaufen, werden alle sieben Seemänner, die beiden Kapitäne der Schiffe und fünf Besatzungsmitglieder, verhaftet.

Unmittelbar nach der Verhaftung kommt es zu Spannungen zwischen der tunesischen und italienischen Regierung. Es handele sich bei den tunesischen Staatsangehörigen um angesehene Fischer und nicht um Kriminelle, so der tunesische Botschafter in Rom.³⁵ Zudem kommt es zu europaweiten Demonstrationen gegen die Verhaftungen. Mehr als einhundert Mitglieder des Europäischen Parlaments unterschreiben eine Petition, die von einem „schweren Fehler“ und einer falschen Interpretation der Gesetze spricht. Die tunesischen Fischer hätten eine Auszeichnung verdient und nicht die Kriminalisierung ihrer Rettungsaktion, so die Parlamentarier.³⁶

Der Prozess gegen die Festgenommenen beginnt wenige Tage nach Verhaftung der Fischer am 20. August 2007 in Agrigento. Schon zu Anfang des Prozesses wird die Anklage der Staatsanwaltschaft von Beihilfe zur illegalen Einreise auf Begünstigung der illegalen Einreise abgemildert, eine

35 „*Sono scafisiti.*“ „*No, pescatori.*“ *Tensione Roma-Bruxelles-Tunisi.* La Repubblica vom 06. September 2007.

36 Initiative der Europaparlamentarier Giusto Catania, Pasqualina Napolitano, Helene Flautre, Claudio Fava (September 2007): *Appeal for 7 Tunisian fishermen.* http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/-Aufruf_Tunesische_Fischer_050907.pdf (26.08.2008).

eigene Bereicherung der Angeklagten wird somit ausgeschlossen.³⁷ Trotz der Anerkennung dieses Umstandes kommen die Fischer zunächst nicht frei. Erst am 10. September werden die Mannschaften der Fischkutter und am 27. September 2007 die Kapitäne Abdel Karim Bayoudh und Zenzeri Abdel Basset aus der Haft entlassen. Ihre Fischkutter bleiben beschlagnahmt. Die Anklage stützt sich zunächst auf die Tatsache, dass an Bord der Fischerboote keine Fischerei-Utensilien wie Netze oder gefangene Fische gefunden wurden. Dem hält die Verteidigung entgegen, dass es sich bei den Kuttern um so genannte Leuchtschiffe handele, die ein größeres Schiff begleitet hätten, um dessen Aktivitäten auf dem Meer zu beleuchten. Der Vorwurf, dass sich gar keine Kranken an Bord befunden hätten, wird durch die Ärzte der Organisation *Ärzte ohne Grenzen*, die zunächst nicht als Zeugen zugelassen werden, entkräftet.

Nachdem sich diese Anklagepunkte zerschlagen, bringt die Staatsanwaltschaft am 28. April 2008 noch einmal den Tatbestand der „Gewalt gegen ein Kriegsschiff“ gegen die Kommandeure der Fischerboote ein, da sie auf See dem Verbot der italienischen Küstenwache, nicht in die territorialen Gewässer Italiens einzufahren, nicht Folge geleistet hätten. Dieser Antrag wurde eigentlich schon am 20. Juli 2007 vom Gericht abgelehnt, steht nun jedoch wieder zur Debatte. Die Folgen und Implikationen dieses und der beiden anderen Fälle möchte ich nun abschließend diskutieren.

7.4 DIE HERAUSFORDERUNG DES NATIONALSTAATES IM GRENZRAUM

Dieser Abschnitt analysiert, warum der italienische Staat in der beschriebenen Weise gegen die Fischer und die Cap Anamur-Akteure vorgegangen ist. Es wird erörtert, ob die Regierung das Handlungsprivileg des Staates im Grenzraum im Umgang mit Bootsmigranten durch die Rettungen verletzt sah und sich damit provoziert fühlte. Die Konsequenzen der Gerichtsprozesse und der Reaktion der italienischen Regierung für das Seerettungsregime und die Rettung von Bootsmigranten werden erörtert. Schließlich

37 Alle Prozessberichte können unter www.storiemigranti.org in italienischer Sprache eingesehen werden.

wird dargestellt, dass es auf See beim Phänomen der Seemigration zu einer Kollision zweier Ordnungsregime kommt: humanitäres Seerecht und Grenzschutz sind in einen Interessenskonflikt geraten, der einen tiefer gehenden Konflikt zwischen dem universelle Gültigkeit beanspruchenden Menschenrechtssystem und dem partikularen Nationalstaatssystem reflektiert.

7.4.1 Grenzgänger und das Handlungsmonopol des Staates

Da es bisher in letzter Instanz noch zu keiner Verurteilung von Rettern kam, die Prozesse, zumindest im Falle der Cap Anamur und der tunesischen Fischer, offensichtlich in Folge von politischem Druck zustande kamen und es sich nach Lage der Dinge bei den Angeklagten kaum um Schleuser handelt, kann man bei den oben geschilderten Verfahren von einer bewussten Kriminalisierung der Rettung von schiffbrüchigen Migranten sprechen. Es lässt sich feststellen, dass bei der Seemigration zwischen Libyen und Italien seit einigen Jahren wohl nur noch sehr selten Schleuser an Bord sind, da die Risiken auf den zumeist kleinen Booten zu hoch sind. Da sich der Fall der Cap Anamur in verschiedenen Punkten von den Fällen der Fischer unterscheidet, möchte ich zunächst diesen aufgreifen, um verschiedene Aspekte von Rechten in Grenzräumen zu erörtern.

Im Falle der Cap Anamur geht die italienische Regierung mit Härte vor: Zunächst gegen das Schiff mit den geretteten Migranten, gegen das eine Seeblockade errichtet wird, dann gegen die Mannschaft durch ihre Verhaftung an Land und eine Anklage durch die Staatsanwaltschaft und schließlich gegen die asylsuchenden Migranten, die ohne Einhaltung der nationalen oder europäischen Asylgesetze mit aller Eile abgeschoben werden. Warum riskiert die italienische Regierung unter den Augen der Medien und der Öffentlichkeit diese zum Teil sehr unpopuläre Härte und eine „Aufhebung des Rechtsstaats“³⁸ in diesen Tagen, wie es Giovanni Annaloro formuliert?

38 Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anmur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 149.

Wie in Kapitel 2 diskutiert, handelt es sich bei Grenzräumen um Schlüssellinien nationalstaatlicher Souveränität und Stärke.³⁹ Hier wird die Souveränität und Handlungsmacht des Staates durch militärische oder polizeiliche Präsenz besonders betont. Hier wird jedoch auch die Schwäche der Nationalstaaten offen gelegt: Erzählen Grenzen von der Ambivalenz nationalstaatlicher Ursprungsfiktionen, so stellen Grenzgänger, die ohne die Erlaubnis des Nationalstaates Grenzen queren, eine besondere Provokation dar. Sie stellen die nationalstaatlichen Gründungserzählungen, die auf der Kontinuität von Kultur, Volk und Territorium beruhen, in Frage.⁴⁰ Um die Stärke des Nationalstaats zu beweisen, muss im sensiblen Grenzraum mit Härte gegen sie vorgegangen werden, um gerade dort die eigene Handlungsmacht unter Beweis zu stellen.

Die Cap Anamur hat als humanitäre Organisation, die in der Vergangenheit angetreten ist, *boat people* zu retten, ein unausgesprochenes Handlungsprivileg des Staates im Grenzraum im Umgang mit Grenzgängern verletzt und damit diesen in besonderer Weise herausgefordert. Mit einer erfolgreichen und reibungslosen Rettungsaktion hätte die Gefahr bestanden, dass die NGO und andere humanitäre Organisationen sich als neue Akteure im Grenzraum etabliert und den nationalstaatlichen Regierungen die Deutungshoheit, wie mit Grenzgängern auf See zu verfahren sei, streitig gemacht hätten. Dieser Gefahr war mit Härte zu begegnen. Es musste ein „Exempel statuiert“ werden, das zeigte, dass im Grenzraum im Umgang mit Grenzgängern keine zivilen Akteure zulässig sind. Auch um den Preis, verschiedene grundlegende Rechte vor den Augen der Öffentlichkeit zu verletzen. Dabei musste nach der nationalstaatlichen Logik gerade weil die Augen der Öffentlichkeit auf den Fall gerichtet waren, „Stärke“ gezeigt werden.

Das Vorgehen der italienischen Regierung gegen die Cap Anamur zeigt damit die Verwundbarkeit auch universell angelegter Rechte in Räumen,

39 O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (1996): *Frontiers of sovereignty in the new Europe*. In: *Borders, Nations and States. Frontiers of sovereignty in the new Europe*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 4.

40 Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (1998): *Nation, state and identity at international borders*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Dies. (Hg.) Cambridge, S. 10.

die wie der Grenzraum als ureigenstes staatliches Hoheits- und Handlungsgebiet gelten. Besonders die Rechte von Migranten und Flüchtlingen, die durch das sich auf den Nationalstaat stützende Menschen- und Flüchtlingsrechtssystem nur unzureichend geschützt sind (siehe Kapitel 2), werden im undurchsichtigen Grenzraum besonders verletzbar. Die Tatsache, dass die Organisation Cap Anamur die bei ihren Einsätzen in den 1970er und 1980er Jahren im Chinesischen Meer geretteten vietnamesischen Bootsflüchtlinge nach Deutschland bringen konnte, wo sie als Flüchtlinge anerkannt wurden, sagt im Vergleich mit der heutigen Reaktion der deutschen und italienischen Regierung auch etwas über den Wandel der Bereitschaft, Flüchtlinge in Europa aufzunehmen, aus.

7.4.2 Konsequenzen und Auswirkungen der Gerichtsverfahren

Hat der Fall der Cap Anamur die italienische Regierung in einer besonderen Weise herausgefordert, so ist bei den Prozessen gegen Fischer weniger zu verstehen, warum diese ebenfalls angeklagt wurden. Als „reguläre“ Akteure auf dem Grenzmeer haben sie durch die Rettung den Nationalstaat kaum in ähnlicher Weise provoziert. Die Konsequenzen und Signale, die von allen drei Prozessen ausgehen, weisen jedoch in dieselbe Richtung: Die ursprüngliche Rechtssicherheit, welche die Rettung von Schiffbrüchigen zur Pflicht macht, wurde durch die Strafverfolgung aufgeweicht. Es wurde Unsicherheit unter den Seeleuten gesät. Die Pflicht zur Rettung von Schiffbrüchigen, die einen wichtigen Aspekt des internationalen Seerechts darstellt (siehe Kapitel 2), darüber hinaus aber auch als überliefertes Gewohnheits- und sogar Naturrecht gilt, gerät durch die eigentlichen Hüter des Rechts, der Regierung, unter Druck.

Auf See scheinen die Auswirkungen der Kriminalisierung der rettenden Seeleute eindeutig zu sein: „Moreover, as a consequence of this event, many boats’ crews, avoiding the risk of being jailed, had refused to rescue overloaded boats of immigrants almost sinking, despite of all elementary sea rules.“⁴¹ schreiben die Parlamentarier des Europäischen Parlaments in

41 Initiative der Europaparlamentarier Giusto Catania, Pasqualina Napolitano, Helene Flautre und Claudio Fava (September 2007): *Appeal for 7 Tunisian*

ihrem Aufruf zur Solidarität mit den Fischern aus Monastir, ähnlich drücken es auch das UNHCR und andere Flüchtlingsschutzverbände aus.⁴²

Ein Vorfall vom Januar 2008 illustriert eindrücklich die Stimmung gegenüber Bootsmigranten, die bei einigen Fischern inzwischen herrscht. Das Schiff des italienischen Fischers Mariano Ruggiero traf 50 Seemeilen vor Lampedusa auf ein Schlauchboot mit 60 Somaliern an Bord. Einer der Migranten sprang ins Wasser und versuchte, den italienischen Kutter schwimmend zu erreichen – als ihn ein Besatzungsmitglied aus dem Wasser ziehen wollte, hindert ihn der Kapitän daran, der Mann ertrank vor aller Augen.

An Land zeigten ihn Mitglieder seiner Crew an, Kapitän Ruggiero wird wegen vorsätzlichen Todschlags angeklagt.⁴³ Die sizilianische Migrationsexpertin Germana Graceffo ist sich sicher: „Der Fall Ruggiero und die Prozesse gegen die Cap Anamur und die tunesischen Fischer hängen eng zusammen. Fischer, die um ihre Existenz fürchten, wissen nicht mehr was richtig ist und was falsch und haben Angst vor strafrechtlicher Verfolgung, wenn sie Migranten retten.“⁴⁴

Auch Enrico Tavolata hatte in unserem Interview die Unsicherheit der Fischer und ihre Folgen erwähnt:

„Die Fischer waren nach meinem Fall unsicher, sie wussten nicht, was sie machen sollten. Diese Boote kamen durch die Reihe der Fischer durch. Wer sie gesehen hat, hat gar nichts mehr gesagt und sie sind dann in der Nähe der Küste auf die [...] Felsen aufgelaufen. Sie mussten ins Meer springen und starben. [...] Viele von ihnen können nicht schwimmen, es gab viele, viele Tote 2002. Im September, Oktober 2002. [...] Es gab so viele Tote wegen dieser Sache! Die Leute wussten nicht, was sie machen sollen. Sie hatten Angst: ‚Dem Tavolata ist das passiert, dem haben

fisherman. URL: http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/-Aufruf_Tunesische_Fischer_050907.pdf (26.08.2008).

42 Siehe zum Beispiel Presseerklärungen von Pro Asyl zum Fall der Cap Anamur und der Anklage der tunesischen Fischer auf www.proasyl.de.

43 Borderline-europe vom 16.01.2008. URL: http://www.borderline-europe.de/news/news.php?news_id=41 (28.08.2008).

44 Interview vom 22.08.2008 in einem Leipziger Café bei einem Besuch von Germana Graceffo in Deutschland.

sie das Boot weggenommen, was sollen wir tun.' Jetzt ist das zum Glück anders, es ist etwas ruhiger geworden. Jetzt melden sie die kleinen Boote wieder. Aber sie nehmen sie nicht auf. Sie melden sich oft nicht mal mit dem Namen ihres Bootes, sie haben Angst [...]."⁴⁵

Wie umstritten das Vorgehen der italienische Regierung und Justiz in den oben aufgezeigten Fällen ist, zeigt sich an der großen Kritik, die von italienischen und europäischen Parlamentariern und von breiten Teilen der Zivilgesellschaft ausgedrückt wurde. Um den Signalen, die von den Prozessen ausgehen, ein Zeichen entgegen zu setzen, verleiht das UNHCR seit 2007 einen jährlichen Preis, der den Titel „PerMare – Für den Mut derer, die menschliches Leben retten“ (*PerMare, al coraggio di chi salva vite umane*) trägt und Fischer auszeichnet, die schiffbrüchige Migranten gerettet haben.⁴⁶ Damit sollen die Menschenrechte auf See gestärkt werden, die auch im Grenzraum universelle Gültigkeit besitzen.

Neben dem Aspekt der Seerettung gibt es zudem eine flüchtlingsrechtliche Komponente, die mit den behandelten Fällen eng verzahnt ist. Wenn Retter zu Schleusern werden, dann werden asylsuchende Schiffbrüchige zu „illegalen Migranten“, wie im Fall der Cap Anamur geschehen. Eine kollektive Abschiebung wurde praktiziert, nachdem die Geretteten schon an Land waren und einen Asylantrag gestellt hatten. Der anerkannte Grundsatz, dass ein Asylverfahren in erster Linie dazu dient festzustellen, ob Flüchtlingseigenschaften zuerkannt werden können oder nicht, wurde so unterlaufen und ein Zugang zu einem rechtmäßigen Asylverfahren unmöglich gemacht. Der Zugang zu einem Asylverfahren scheint damit insgesamt für Bootsmigranten in Süditalien unsicherer zu werden.⁴⁷ Die italienische Regierung weicht mit ihrer Deutung der Asylsuchenden als „Illegale“ einen Grundsatz des Flüchtlingsrechts auf, der besagt, dass zunächst alle ankomm-

45 Interview mit Enrico Tavalata in seinem Haus am 22.05.2007 in Porto Palo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

46 UNHCR (Hg.) (2007): *Premio 2007 Per Mare. Al coraggio di chi salva vite umane*. Rom, Broschüre.

47 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 16 ff.

menden Asylsuchenden Zugang zu einem Asylverfahren erhalten müssen. Erst mit diesem wird entschieden, ob es sich um „rechtmäßige“ Flüchtlinge handelt oder nicht. So werden neben seerechtlichen Aspekten der Rettungspflicht gegenüber Migranten auch flüchtlingsrechtliche Komponenten im Zusammenhang mit den Prozessen um die Seenotrettung neu verhandelt.

7.4.3 Eine rechtliche Frage?

Die Seenotrettung ist eigentlich ein Instrument, das für Menschen auf See entwickelt wurde, die sich in einem unvorhersehbaren, außergewöhnlichen Notfall befinden. Es ist kein Instrument, das für eine Vielzahl von Menschen vorgesehen ist, die sich in inadäquaten Booten auf das Meer begeben. Würde die Seenotrettung zur Rettung der Migranten stark ausgebaut oder alle auf See anwesenden zur Rettung ermutigt, so würden nach der Logik der Staaten, die ihre Grenzen schützen müssen, Migranten und Flüchtlinge bestärkt, sich auf dem irregulären Seeweg nach Europa aufzumachen. Es sollen also auch im Bereich der Seenotrettung keine Anreize zur Migration geliefert werden. Dennoch müssen die Staaten in Seenot geratene Migranten retten und, soweit dies nicht von Sicherheitskräften, sondern von anderen Seeleuten übernommen wird, Retter unterstützen.

Mit den Streitigkeiten um den *place of safety*, den Praktiken der maltesischen Marine in der Seenotrettung und in Prozessen um die Rettung von Bootsmigranten wird dabei das eigentliche Dilemma der „Wohlstandsgrenze Mittelmeer“, die „Wohlstand von Armut, den Norden vom Süden der Welt [trennt],“⁴⁸ auf eine rechtlich strittige Ebene verlagert, die für die Lösung der Probleme der „Wohlstandsgrenze“ ungeeignet ist. Warum eine Lösung auf der rechtlichen Ebene nicht möglich ist, wird dabei deutlich, wenn der Widerstreit zwischen universalistischen Vorstellungen des humanitären Seerechts und partikularistischen Konzepten der Staatsouveränität und des Grenzschutzes, der sich in den Prozessen widerspiegelt,⁴⁹ auch als

48 Cuttitta, Paolo (2007): *Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze*. In: *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*. Eigmüller, Monika/Vobruba, Georg (Hg.) Wiesbaden, S. 251.

49 Moore, Sally Falk (2000): *Law in unstable settings: the dilemma of migration*. In: *Coping with insecurity: an „underall“ perspective on social security in the*

Konflikt zwischen verschiedenen normativen Ordnungsregimes gedacht wird (siehe Kapitel 1).

Ein Konflikt dieser Art, der von Andreas Fischer-Lescano und Gunther Teubner als Regimekollision bezeichnet wird⁵⁰, zeigt den auf See zu Grunde liegenden Interessensstreit und dessen Unauflöslichkeit überdeutlich: Die kollidierenden rechtlichen Regime, das humanitäre Seerechts- und das Grenzschutzregime, reflektieren strukturelle Konflikte zwischen verschiedenen funktionalen Systemen, den universellen Ansprüchen der Menschenrechte und dem partikularen Nationalstaatsystem. Da es sich dabei auf See um eine komplexe rechtspluralistisch geprägte Situation handelt, die internationales Seerecht, nationales Recht und europäisches Flüchtlingsrecht einschließt, wird es auch in Zukunft keine Auflösung des Konflikts mit Doktrinen der Rechtseinheit oder einem Geltungsvorrang hierarchischer Art, wie innerhalb nationalstaatlichen Rechtssysteme üblich, geben. Vielmehr kann nur politischer Wille und ein Zusammenfinden aller Akteure Bewegung in den Konflikt der Seenotrettung auf dem Mittelmeer bringen.

Third World. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Yogyakarta, S. 141.

- 50 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 999-1046.

8. EU-Grenzschutz auf See und die Frontex-Mission Nautilus II

Gibt es im Bereich der Seenotrettung schon wie beschrieben Uneinigkeiten im Umgang mit Migrantenbooten und ihren Insassen, so sind die Mitglieds-länder der Europäischen Union bei der Handhabung und Durchführung von Kontrollen auf dem Mittelmeer, den so genannten *interceptions*, tief gespalten (siehe auch Kapitel 1). Besonders deutlich werden diese rechtlichen und politischen Konflikte innerhalb der EU bei den Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer, die den Auftrag haben, die gemeinsamen Außengrenzen der EU zu kontrollieren.

Die weit reichenden Implikationen dieser Einsätze, auch für das europä-ische Flüchtlingsrecht, werden nun dargestellt und erörtert. Waren bisher eher Bereiche des internationalen Seerechts bedeutsam, so geht es nun um Fragen der europäischen Integration und Harmonisierung des Flüchtlings-schutzes und um Dynamiken, die dabei wirksam werden können. Durch die Untersuchung der Entwicklungen im Mittelmeerraum lassen sich auch Aus-sagen zu Aushandlungsprozessen in Transnationalisierungsprozessen von Recht treffen.

In allen Papieren der EU-Institutionen, die in den letzten Jahren zum Umgang mit der südlichen Seegrenze produziert wurden, wird die Bedeu-tung betont, die der Ausbau der südlichen Seegrenze für die Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems habe.¹ Zentral für die

1 Siehe zum Beispiel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwal-*

Entwicklung des EU-Grenzschutzsystems sei dabei die Solidarität unter den Mitgliedstaaten, vor allem mit den am stärksten von irregulärer Migration betroffenen EU-Mittelmeeranrainern. Als wichtigstes Instrument zum gemeinsamen Grenzschutz wird regelmäßig der Ausbau der Frontex-Kapazitäten genannt. Die schnelle Entwicklung der Agentur und die Steigerung des Frontex-Budgets in wenigen Jahren um ein vielfaches trägt den großen Erwartungen an Frontex Rechnung (siehe Kapitel 1). Die in Kapitel 1 beschriebenen offenen rechtlichen Problemen, die bei der gemeinsamen Überwachung der EU-Seegrenzen durch Frontex aufgetaucht sind, kreisen vor allem um die Frage, wie beim Abfangen und Aufbringen von Migrantenbooten zu verfahren sei, da „an diesen Operationen Kräfte verschiedener Mitgliedstaaten teilnehmen, die sich nicht immer über Art und Zeitpunkt des Abfangens einig sind.“²

Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass es im Mittelmeerraum rechtliche Lücken und politische Auseinandersetzungen rund um die Seerettung von Migranten gibt, die auf dem Wasser fatale Folgen haben. Dabei wurde vornehmlich das Vorgehen der Sicherheitskräfte auf nationaler Ebene thematisiert. Im ersten Abschnitt des Kapitels wird nun beschrieben, welche rechtlichen und operativen Konstellationen und Probleme auf dem Mittelmeer auftreten, wenn Bootsmigranten innerhalb von europäischen Frontex-Missionen im Rahmen von Grenzschutzaktivitäten abgefangen werden sollen. Es wird gezeigt, welche Folgen die rechtlichen Unklarheiten auf der operationellen Ebene auf See haben und in welcher Weise Sicherheitskräfte der Mitgliedsländer vor Ort damit umgehen. Die Grenzen zwischen Fällen, in welchen es vornehmlich um die Rettung von Migranten, und Fällen, wo es hauptsächlich um die Kontrolle eines Migrantenbootes geht, sind dabei fließend: „There is a very thin line between *Search and Rescue* and border control. When the migrants are in distress, it's *Search*

tung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union. KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11.2006, S. 2.

- 2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union.* KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11. 2006, S. 12.

and Rescue, when they are not, its border control“³, wie Kommandeur Andrew Fenek es beschreibt.

Im zweiten Abschnitt des Kapitels werden Folgen und Aspekte der Transnationalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes erörtert. So geht es zunächst um Kompetenzen im Flüchtlingsschutz, die im Rahmen des Transnationalisierungsprozesses Gefahr laufen, zu unklaren Verantwortlichkeiten, zum Beispiel für Asylsuchende im Grenzraum, zu führen. Anschließend wird gezeigt, wie die Länder der EU-Außengrenzen die Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsschutz maßgeblich beeinflussen: In europäischen Foren werden zum Teil Praktiken formalisiert, die im Grenzraum entstanden sind und nicht mit dem EU-Flüchtlingsrecht konform gehen. Die wichtige Rolle, die Grenzländer in diesen Entwicklungen spielen, zeigt dabei, dass auch kleine Nationalstaaten wie Malta in Transnationalisierungsprozessen einen Souveränitäts- und Einflussgewinn erreichen können.

8.1 NAUTILUS II – „WE HAVE NO IDEA WHERE THEY ARE GOING ...“⁴

Im Folgenden möchte ich hauptsächlich auf Grund der Interviews, die ich mit Kommandeuren der maltesischen Armee (AFM) führen konnte, die in die Frontex-Mission Nautilus II involviert waren, die rechtlichen und operativen Schwierigkeiten darstellen, welche die noch jungen Frontex-Missionen im Mittelmeer mit sich bringen. Die in Kapitel 1 aufgezeigten rechtlichen Unstimmigkeiten auf europäischer Ebene setzten sich dabei in den Frontex-Missionen auf See fort. Auch durch internationales Recht ist das Aufbringen der Migrantenboote nicht klar geregelt. Ohne praktische Leitlinien und einheitliche Regelungen für den Umgang mit Migranten auf See

3 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 in seinem Büro auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

4 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

haben die Missionen im Jahr 2006 dennoch ihre praktische Arbeit in gemeinsamen Einsätzen auf dem Mittelmeer aufgenommen. Die rechtlichen Lücken sind mit zum Teil gravierenden Unsicherheiten für die Sicherheitskräfte vor Ort verbunden. Die rechtlichen Unklarheiten bieten jedoch auch einen Handlungsspielraum, der von den Beamten im nationalen Interesse der einzelnen Länder ausgefüllt wird. So werden viele Entscheidungen im Umgang mit Bootmigranten zum Beispiel von ad hoc-Komitees der Sicherheitskräfte getroffen. Auch innerhalb der Frontex-Mission spielt die bedrängte „Fronstaatenperspektive“ des Frontex-Gastlandes Malta dabei eine entscheidende Rolle. Wie sich zeigt, kann diese Perspektive im Prozess der Europäisierung eine wirkungsmächtige Rolle bei der Entwicklung des Flüchtlingsschutzes im Grenzraum und anderswo einnehmen, die über die nationalstaatlichen Grenzen Malτας weit hinausgeht.

8.1.1 Offene Fragen

Schon im Jahr 2006 hatte es eine erste Nautilus-Mission vor Malta und Italien gegeben. Nautilus I (Griechisch: der Segler) bestand zum einen aus dem Einsatz einer Expertengruppe aus verschiedenen Mitgliedsländern, welche die Identifikation der ankommenden Migranten auf Malta und eine Erhöhung der Rückführungsrate in die Heimatländer erreichen sollte. Zum anderen fand zwischen dem 5. bis 15. Oktober 2006 eine Seeaktion statt, an der Malta, Italien, Griechenland, Frankreich und Deutschland teilnahmen. Diese Aktion hatte zum Ziel „die illegalen Einwanderungsströme aus Malta und Lampedusa zu stoppen.“⁵ Trotz der Kürze der Operation und ungünstigen Wetterbedingungen zeigte sich Frontex-Direktor Ilka Laitinen sehr zufrieden mit der Mission, vor allem, so Laitinen, wegen der guten und effektiven Zusammenarbeit der europäischen Streitkräfte und der gesammelten Erfahrungen (*lessons learnt*), die für kommende Missionen nutzbar gemacht werden könnten.⁶

5 Frontex (2007): *Frontex-Jahresbericht 2006*. URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf (15.05.2008), S.14.

6 Frontex (2007): *Examples of accomplished operations*. URL: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/art6.html (25.06.2008).

Die erste Phase der Nautilus II Mission lag noch vor meiner Forschungsreise. Sie begann am 25. Juni und wurde am 27. Juli 2007 überraschend eingestellt. Der Referatsleiter für Politikentwicklung im maltesischen Innenministerium (*Department for Policy Development*) Andrew Mulvaney erzählt mir später, wie „geschockt“ die Malteser gewesen seien, dass die Mission so plötzlich beendet wurde: „Mitten in der Hauptsaison der illegalen Migration!“⁷. Die Mission musste wohl vor allem aus Geldmangel pausieren, da Mitgliedsländer schon zugesagte Gelder für Frontex, auch zum Ärger des ehemaligen EU-Kommissars Frattini, nicht freigegeben hatten.⁸

Die erste Phase der Mission bestand, ähnlich wie Nautilus I, aus einer Identifikations-Einheit und einem operativen Einsatz auf dem Mittelmeer. Auf See nahmen griechische, spanische und maltesische Schiffe an der Operation teil. Während dieser ersten Phase von Nautilus II wurden innerhalb der „operational area“ 401 Migranten auf See entdeckt (*detected*), weitere 63 außerhalb dieser Zone.⁹

Schon diese kurzen Informationen zur ersten Phase von Nautilus II, die von Frontex veröffentlicht wurden, lassen verschiedene Fragen in Bezug auf das Vorgehen auf See aufkommen, vor allem vor dem Hintergrund der rechtlichen Unsicherheiten: Was genau bedeutet „detected“ und was passiert, wenn Frontex-Einheiten auf Migrantenboote treffen? Wo liegt die „operational area“ von Frontex? Reicht sie bis in libysche Gewässer? Werden Migranten nach Libyen zurück geschoben? Vor allem die Frage der Zurückschiebung nach Libyen stellte sich mit einem Blick auf das Ziel der Mission, das sich folgendermaßen liest: „Aims: Joint Operation aimed at combating illegal immigration coming from North Africa countries via the EU maritime borders in the Central Mediterranean area and disembarking

7 Interview mit Andrew Mulvaney am 20.09.2007 in einem Saal des maltesischen Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden. Zitat aus Feldforschungsnotizen.

8 Ebd.

9 Frontex (2007): *Examples of accomplished operations*. URL: http://www.frontex.europa.eu/examples-_of_accomplished_operati/art6.html (25.06.2008).

in Malta and Lampedusa.“¹⁰ Wie geht das erklärte Ziel, die Migranten von der Anlandung auf Lampedusa und Malta abzuhalten, mit dem Hauptpfeiler des europäischen Flüchtlingsschutzes, dem Gebot des *Non-Refoulement* zusammen? Die Aufgabe von Frontex, die Anlandung von Migranten aus Afrika auf europäischem Territorium zu verhindern, stehen dem Anspruch eines funktionierenden EU-Flüchtlingsschutzsystems unversöhnlich gegenüber. In welcher Weise agiert Frontex auf See, wenn die Frage, wie bezüglich des Flüchtlingsschutzes von den Streitkräften vorgegangen werden muss, auf europäischer Ebene noch offen ist?

Dies waren einige der Fragen, die ich im Gespräch mit maltesischen Kommandeuren, involviert im Frontex-Einsatz Nautilus II, Phase 2, klären wollte. Die Mission Nautilus II, Phase 2 der europäischen Grenzschutzagentur Frontex wurde vom 9. September bis zum 14. Oktober 2007 durchgeführt und überschchnitt sich zufällig mit meinem Forschungsaufenthalt auf Malta. Da Beginn und Ende der Mission geheim gehalten wurden, handelte es sich um einen glücklichen Zufall für meine Arbeit. Sehr positiv war auch, dass mich drei involvierte *Armed Forces of Malta* (AFM)-Kommandeure der Frontex-Mission zum Gespräch empfangen und ich zudem einen maltesischen Geheimdienstmitarbeiter, der für die Mission abgestellt war, interviewen durfte. Dass dies nicht selbstverständlich ist, erfuhr ich einige Monate später. Ein Kollege erzählte mir, dass auf operativer Ebene gar keine Interviews mehr von Frontex-Einsätzen zu erhalten seien, da sie durch die Frontex-Zentrale in Warschau verboten wurden.

Ich hatte somit Einblick in einen Bereich, der durch ein Informations- und Kontrollmonopol der Sicherheitskräfte geprägt und damit für Dritte zumeist unzugänglich ist. Die „Wahrheit“ über die Geschehnisse auf See ist damit nicht zu erfahren, dies ist auch nicht mein Ziel. Die Perspektiven der maltesischen Kommandeure und Beamten, ihre zum Teil widersprüchlichen Angaben und Erzählungen, geben jedoch Auskunft über einige Aspekte zu den Handlungen von Sicherheitskräften im Grenzraum und ihre Auswirkungen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene. Ein fragmentiertes, jedoch aufschlussreiches Bild der Lage auf See kann so entstehen.

10 Frontex (2007): *Frontex Press Kit, 2007 Sea Border Operations*. URL: http://www.frontex.europa.eu/-newsroom/press_kit/ (25.06.2008).

8.1.2 „There is no body of international law which covers it“

Kommandeur Carmel Borg ist für die operative Leitung der Marineeinsätze von AFM verantwortlich. Als Vertreter seines Landes reist er regelmäßig nach Brüssel, um an der Erstellung der Frontex-Leitlinien für Einsätze auf See mitzuwirken. Zunächst gehe ich mit dem Kommandeur, der versiert in Seerechtsfragen ist, da er einen einjährigen Kurs am Internationalen Seerechtsinstitut (IMLI) auf Malta besucht hat, auf verschiedene rechtliche Fragen der Frontex-Mission ein. Zwischen uns entwickelt sich ein lebhaftes Gespräch über seerechtliche Aspekte der Grenzsicherung. Für den Seerechts-Experten ist klar, dass alle Frontex-Einsätze mit internationalem Seerecht konform gehen müssen. Doch auf dieser Ebene gebe es bei dem Aufbringen von Migrantenbooten innerhalb von Frontex-Einsätzen auf Hoher See Lücken, so der Kommandeur:

„The fact is, if you look at the current status of international law it doesn't really facilitate this type of interception operations. Because even if you look at some types of other laws, if you look at the Palermo protocols, they don't really apply here, about the nature, about the fact that they still believe in flag state permission and these are not wearing a flag, if you look at UNCLOS itself, the crimes which attract international jurisdiction are still slavery, piracy or illegal transmission. This is neither slavery or piracy or illegal transmission. Drug trafficking under the Vienna convention could have been a possibility but that isn't drug trafficking either.“

„There is no body of international law which covers it. Now again we have said that stateless vessels on the High Sea are subject to anyone's jurisdiction, but A you have to have something in your national law which covers it and Malta hasn't and B you have to talk about proportionality [...]“¹¹

Keine der internationalen Konventionen¹², die Borg anspricht, und die direkt oder indirekt das Abfangen von Booten auf See betreffen, regeln, wie

11 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.

12 Kommandeur Borg spricht hier verschiedene internationale Abkommen an, die sich direkt oder indirekt mit dem Abfangen von Schiffen oder Booten auf See

genau mit Migrantenbooten auf Hoher See zu verfahren ist. Zwar ist es laut UNCLOS möglich, ein unbeflaggtes Boot durch Sicherheitskräfte auch auf Hoher See aufzubringen, weil dann nicht das „Recht auf friedliche Durchfahrt“¹³ gilt. Doch wie Borg formuliert, habe Malta dazu eigentlich keine nationale Handhabe, könne also nur im Rettungsfall regulär eingreifen. Außerdem sei es äußerst gefährlich für alle Beteiligten, ein Migrantenboot gegen den Willen der Reisenden auf See anzuhalten.¹⁴ Er spielt auf einen Zwischenfall im Kanal von Otranto vor der italienischen Küste aus dem Jahr 1997 an. Hier waren bei dem Versuch der italienischen Marine, ein Flüchtlingsboot zu stoppen, 108 Menschen ertrunken. Der Kommandeur des Kriegsschiffes „Sibilla“ wurde im März 2005 zu drei Jahren Haft verurteilt. (siehe Kapitel 4).¹⁵

befassen. Es geht um die Wiener Konvention gegen den illegalen Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen von 1988, um das sogenannte „Palermo-Protokoll“ (Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) aus dem Jahr 2000 und um das schon angesprochene Seerechtsabkommen UNCLOS von 1982.

- 13 Das „Recht auf friedliche Durchfahrt“ ist ein wichtiges Konzept des internationalen Seerechts. Es findet sich in Art. 18-32 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (1982). 1833 UNTS 397. BGBl. II 1994 S. 1798. Das amerikanische Verteidigungsministerium definiert das Recht auf friedliche Durchfahrt in Anlehnung an das Abkommen in verkürzter Form folgendermaßen: „The right of all ships to engage in continuous and expeditious surface passage through the territorial sea and archipelagic waters of foreign coastal states in a manner not prejudicial to its peace, good order, or security. Passage includes stopping and anchoring, but only if incidental to ordinary navigation or necessary by force majeure or distress, or for the purpose of rendering assistance to persons, ships, or aircraft in danger or distress.“
- 14 Zur Problematik, Migrantenboote auf See auszubremsen, vergleiche auch: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 43-49.
- 15 Osservatorio balcani vom 01.04.2005. URL: [http://www.osservatoriolbalcani.org/article/articleview/4056/1/41/\(22.06.2008\)](http://www.osservatoriolbalcani.org/article/articleview/4056/1/41/(22.06.2008)).

Am Ende unseres Gesprächs betont Borg nochmals, dass die allgemeine Mission von Frontex auf dem Mittelmeer aus seerechtlicher Sicht auf tönernen Füßen steht: „The state of mission as an agency is to protect Europe’s external borders, whether if they have an adequate legal background is the question, especially at sea.“¹⁶

Die komplexe rechtspluralistische Konstellation der europäischen Frontex-Einsätze, zusammengesetzt aus nationalstaatlichen Verbänden, die auch auf Hoher See operieren, weist somit nicht nur auf europäischer Ebene Lücken auf, die durch die fehlenden Einsatz-Leitlinien noch verstärkt werden. Das Aufbringen von Migrantenbooten auf See ist auch durch internationales Recht nicht gedeckt.

8.1.3 Nautilus II trifft Entscheidungen – Die Schaffung von Recht durch *street-level-bureaucrats*¹⁷

Von Andrew Fenek, koordinierender Kommandeur der Nautilus II Mission, erhoffe ich mir einige Information zum Einsatz vor Ort. Fenek ist ebenfalls Marine-Kommandeur der *Armed Forces of Malta* (AFM). Da Malta die Mission angefordert hat und Gastland von Nautilus II ist, ist er als maltesischer Kommandeur für diese Aufgabe abgestellt worden. Unserem Interview in einem Containergebäude am Hafenbecken von Valletta, dem Sitz der *Maritime Squadron* von AFM, schickt er die Anmerkung voraus, dass vieles geheim gehalten werden müsse, da „*trafficker*“ die Informationen sonst für ihre Zwecke nutzen würden.

Insgesamt sind vier Hochsee-Schiffe, sechs Küstenschiffe, drei Hubschrauber und vier Aufklärungsflugzeuge für Nautilus II, Phase 2 im Einsatz. Allerdings sind nicht immer alle Gerätschaften vor Ort. Am Tag unseres Interviews erwartet Kommandeur Fenek zwei Super Puma-Hubschrauber der deutschen Bundespolizei und ein griechisches Patrouillenboot. Die italienischen Schiffe der Nautilus II Mission werden zudem direkt vor Lampedusa eingesetzt und nutzen Lampedusa als Heimathafen, wie Fenek

16 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqa Barracks.

17 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.

erklärt. Neben Malta, Italien, Deutschland und Griechenland sind die EU-Mitgliedsländer Frankreich, Rumänien, Portugal und Großbritannien an der Mission beteiligt. Die Frontex-Agentur selbst hätte ferner einen Nachrichtendienstoffizier und eine litauische Frontex-Koordinatorin aus Warschau geschickt.

Fenek erklärt mir, dass Frontex-Missionen zu Beginn des Jahres von Frontex geplant werden: „With specific dates in mind and the asset and then the member states decide which asset they allocate to this operation and then Frontex will do an assessment how much the operation will cost using this assets. And according to the budget it will modify the operation.“¹⁸

Bis zu 80% der Kosten des Einsatzes würde Frontex direkt übernehmen, bis zu 20% hingegen die Mitgliedsländer, die für Teilkosten ihrer eingesetzten Gerätschaften und Sicherheitskräfte aufkommen, so Fenek. Er betont, dass Frontex zwar zahle, aber die Zusammenarbeit nur koordiniere und nicht für die Missionen verantwortlich sei. Alle Entscheidungsmacht liege bei den Mitgliedsländern. „It is a very difficult situation for Frontex. They do a good job, but they have limited resources. They have no vessels or aircraft. They can not order the tools [...]“¹⁹

Immer wieder unterstreicht Fenek, dass Frontex nur eine Mittlernaufgabe übernehme, die EU-Mitgliedsländer müssten die Gerätschaften und Streitkräfte abstellen. Frontex, so Fenek, sei für den Frontex-Einsatz nicht verantwortlich, sondern die Mitgliedsländer. Wer hat jedoch die Verantwortung bei einem Einsatz auf See? „The national officials are responsible for their crew at sea.“²⁰ erklärt Fenek. Doch wie gestaltet sich die Zusammenarbeit, handelt es sich bei Frontex-Missionen doch um eine gemeinsame europäische Unternehmung mit unterschiedlichen nationalen Rechtsgrundlagen? Fenek bemüht sich, mir die gemeinsame operative Entscheidungsfindung zu erläutern:

18 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

19 Ebd.

20 Ebd.

„I am the coordinator of the Nautilus mission. So we sit around the table in the coordination centre which is at Luqa and we discuss how we can do operations on a daily basis. We see how we can improve our operations; we see how we can better cover areas.“

„There is no rigid command structure. It's more like a committee where member states providing assets have one representative and we sit around the table and discuss how the operation is going. The last 24 hours, the reports we had, the next 24 hours we will plan in detail and we do a forecast for the next 2 or 3 days. When aircraft and vessels are going to go out and will be out at sea. It's on an ad hoc basis. [...] For example the weather plays a big role in our decisions, the sea conditions [...].“²¹

Kommandeur Fenek beschreibt die Entscheidungsfindung an Land für die Frontex-Einsätze auf See als eine Art ad hoc-Komitee der Sicherheitskräfte. Es nehmen ausschließlich Mitarbeiter der Sicherheitskräfte der Mitgliedsländer und Frontex-Beamte an diesem Gremium teil. Gemeinsam werden so operative Entscheidungen getroffen, die ohne rechtliche Leitlinien und ungewisse rechtliche Basis über einen weiten Handlungsspielraum verfügen.

Durch die Frontex-Missionen wird die zentrale Annahme von Michael Lipsky hier in besonderer Weise illustriert: Beamte und andere Vertreter des Staates beeinflussen nicht nur vor Ort den „open text“²² der vorgegebenen Gesetze, sondern die Summe ihres Handelns und ihrer Entscheidungen machen im *International Cooperation Centre* (ICC) und auf See de facto die europäische Politik im Grenzraum Mittelmeer aus.²³ Durch ihre zentrale Position im Aushandlungsprozess rund um Flüchtlingsschutz und Grenzkontrolle, ihren großen rechtlichen Spielraum, aber auch aus den Zwängen und Handlungslogiken, die sich in einer Runde ergeben, die ausschließlich

21 Ebd.

22 Merry, Sally E. (1997): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolo Kolonui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993*. In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. Wilson, Richard A. (Hg.) London, S. 30.

23 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. XII.

aus Sicherheitskräften besteht, wird so vor Ort europäische Grenzpolitik bestimmt und Recht nicht nur implementiert, sondern geschaffen.²⁴ Die Entscheidungen der Beamten haben dabei weit reichende Konsequenzen, besonders im Grenzraum, wo sie ein Informationsmonopol besitzen und ihre Handlungen kaum überprüft werden. Für Migranten geht es dabei um Fragen, die über Leben oder Tod entscheiden können. Sollen sie nach Malta oder Libyen gebracht werden? Sind die Migranten in Seenot oder nicht? Handelt es sich bei Bootsmigranten um „Illegale“ oder Asylsuchende? „In street-level bureaucracies the objects of critical decisions – *people* – actually change as a result of the decisions.“²⁵ Diese Feststellung Lipskys trifft auf See mit großer Folgeschwere zu.

Dass tatsächlich lebensentscheidende Fragen zu den offenen Streitpunkt innerhalb des ad hoc-Komitees der Sicherheitskräfte gehören, erzählt Kommandeur Fenek weiter:

„We don’t have major disagreements normally. We had problems when it came to considering actively diverting boats back. That’s when we had major disagreements between us. I think it’s all based on the effect that it is having on the security and stability of the country. If Malta is very affected by the situation then Malta is willing to take a tougher stand compared to a country that is not affected by the migration problem.“

S.K.: So you wanted to send boats back but other countries didn’t agree?

„I prefer not to go into this subject; it’s a very sensitive subject. It never happened so I would prefer not to discuss it.“²⁶

Andrew Fenek kommt hier auch auf eine Frage zu sprechen, die zentral für den Frontex-Einsatz ist und auf europäischer Ebene, wie in den oben genannten Dokumenten gezeigt, umstritten bleibt. Leider ist er nicht bereit

24 Ebd. S. XV.

25 Ebd. S. 9.

26 Interview mit Andrew Fenek, hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen, am 05.10.2007 in seinem Büro auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta*.

weiter auf meine Frage einzugehen, welche Länder zum Beispiel in welcher Weise auf See Migranten zurück nach Libyen schieben wollen. Die Position Maltas, das sehr von Seemigration betroffen sei, wie Fenek sagt, wird jedoch deutlich: Auch in diesem Gremium vor Ort, das die Frontex-Einsätze bestimmt, ist Malta bereit, eine „*tough position*“ für die Rückschiebung von Booten einzunehmen. Wiederum spielt die „Frontstaaten-Perspektive“, die in Kapitel 6 deutlich wurde, eine wichtige Rolle. Dass Malta dabei als Gastland der Mission einflussreicher ist als andere an Nautilus II beteiligte EU-Länder, beschreibt Kommandeur Borg: „Malta is the hosting nation, so we prepare the operational orders, the framework plan; we obviously host the ICC, which is the leading structure which is running such an operation.“ Welchen Einfluss die Position Maltas innerhalb der europäischen Union entwickeln kann, wird anhand der Leitliniengespräche für Frontex-Einsätze auf See deutlich, auf die ich unten zu sprechen komme.

8.1.4 „You have to ask Frontex that question.“

Trotz seiner Bemühungen und meinen Nachfragen bleiben nach dem Gespräch mit Kommandeur Fenek bezüglich der Verantwortung für den Frontex-Einsatz und der Rechtsgrundlage für die Mission vor Ort einige Fragen offen. Vor allem bezüglich der grundsätzlichen Rechtsgrundlage von Nautilus II bleiben Zweifel:

S.K.: Are you operating with the Schengen border codex?

„Not yet. We are not part of Schengen yet.“

S.K.: But the other countries are [...]

„I don't know.“

S.K.: So on which legal basics are you operating? On which ground are the Frontex missions operating?

„You have to ask Frontex that question.“²⁷

Obwohl er versucht zu vermitteln, dass die Nautilus II Mission mit ausreichender Sorgfalt und Vorbereitung durchgeführt wird, so wird doch während unseres Gesprächs klar, dass der Hauptkommandeur von Nautilus II nicht sicher ist, auf welchen rechtlichen Grundlagen seine Mission arbeitet. Der Schengener Grenzkodex, der laut EU-Recht auf alle Personen, die die Außengrenzen eines Mitgliedstaates überschreiten, Anwendung findet, ist es nicht, so Fenek. Malta war zum Zeitpunkt der Nautilus II Mission noch nicht Mitglied des Schengener Abkommens. Da Fenek immer wieder betont hat, dass Frontex nicht für den Einsatz verantwortlich zeichnet, bleibt seine Aufforderung, doch Frontex und nicht ihn als hauptverantwortlichen Kommandeur nach der rechtlichen Basis des Einsatzes zu fragen, überraschend. Vor allem wird fraglich, auf welcher Grundlage die ad-hoc Einsatzgespräche der Sicherheitskräfte geführt werden, wenn die rechtliche Basis nicht klar ist. Welche Rechte werden dabei in Erwägung gezogen und vor allem – welche nicht?

8.1.5 Europäische Flüchtlingsrechte auf See: Transnationalisierungsprozesse vor Ort

Mit Roger Gonzi, Vorgesetzter der Kommandeure Borg und Fenek, rede ich bei unserem Interview im Hauptquartier der Armee auch über operative Aspekte der Frontex-Mission. Er bestätigt in unserem Gespräch, dass es im Vorfeld der Mission nicht zu einer Einigung bezüglich der Vorgehensweise auf See kam:

„The problem was that every member state has a different interpretation of the law. So, there wasn't a common lowest denominator. So every nation kept commanding control over their own ships. And they act on national procedures. The procedures brought in by Frontex are very, very broad. [...] There is an operation order and

27 Interview mit Andrew Fenek, hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen, am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta*.

when a ship meets a boat with migrants it will act according to national procedures.“²⁸

Als ich Roger Gonzi frage, ob Fragen des Flüchtlingsrechts eine Rolle bei den Besprechungen im Vorfeld des Frontex-Einsatzes gespielt haben, stellt dieser klar: „No, no, that’s not the case.“²⁹ Eher praktische Fragen, wie auf See vorzugehen sei und wie Migranten nach Libyen zurück gebracht werden könnten, seien in diesem Gremium behandelt worden. Es zeigt sich, dass die unpräzisen rechtlichen Vorgaben von Frontex dazu führen, dass in den entsprechenden Gremien, die für die praktische Durchführung von Frontex-Einsätzen zuständig sind, Flüchtlingsrechte keine Rolle spielen. Für die Sicherheitskräfte stellt sich nicht die Frage, ob es rechtmäßig ist, Flüchtlinge und Migranten zurück nach Libyen zu bringen. Vielmehr beschäftigen sie operative Aspekte der Mission, die auch um die Frage kreisen, wie nach Libyen zurück geschoben werden kann.

An den Aussagen des Kommandeurs zeigt sich, wie wichtig es ist, rechtliche Konstrukte, wie den auf nationaler, europäischer und internationalen Ebene verbrieften Flüchtlingsschutz, und die tatsächliche Anwendung des Rechts, die Reproduktion der Gesetzestexte in einem konkreten Raum zu einem konkreten Zeitpunkt, zu unterscheiden.³⁰ Diese Unterscheidung und die Rekonstruktion der Interaktionsketten lokaler, nationaler und transnationaler Akteure,³¹ die Rechte durch ihre Handlungen reproduzieren, modifizieren oder auch fallen lassen, geben nicht nur Aufschluss über Spannungsverhältnisse zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit:

28 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

29 Ebd.

30 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph /Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford/Portland, S. 62.

31 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: Dies. (Hg.) *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*, Aldershot, S. 9.

Sie sagen auch viel aus über den Wandel von Recht, in unserem Fall vor allem über Veränderungen und Entwicklungen in rechtspluralistisch geprägten transnationalen Rechtsprozessen. Wiederum wird die Bedeutung der vor Ort agierenden Sicherheitskräfte in der Reproduktion von Recht dabei deutlich: Halten sie die Gesetzestexte des Flüchtlingsschutzes in ihren Gremien nicht für wichtig, dann gibt es in dem für die Wirksamkeit des Flüchtlingsschutzes entscheidenden Ort, dem Grenzraum, keine Flüchtlingsrechte.

Weitere zentrale Aspekte der komplexen rechtspluralistischen Situation ansprechend betont Roger Gonzi auch, dass jedes Land auf See nach eigenen, unterschiedlichen Verfahrensmaßstäben agiert. Dass dies manchmal zu Konflikten führe, spricht Nachrichtenoffizier Grech an, da auch bei gemeinsamen Aktionen nach unterschiedlichen Standards vorgegangen werde. Dabei würden zum Beispiel maltesische Schiffe mit deutschen Hubschraubern kooperieren, aber, so Grech „you have to remember that first of all you have your national interest.“³²

Grechs' Äußerung veranschaulicht den Umstand, dass in Transnationalisierungsprozessen von Recht weiter an lokalen oder nationalen Vorstellungen und Interessen festgehalten wird. Diese fließen, wie die Frontex-Mission illustriert, durch die unterschiedlichen Gremien und Gesprächsrunden in den Aushandlungsprozess um das neu entstehende europäische Recht ein. So ist eine Vielzahl an Akteuren, auch in informeller und zum Teil illegitimer Weise und auf verschiedenen Ebenen an der Schaffung von Recht beteiligt.³³

Dass durch die Aufrechterhaltung „nationaler Interessen“ auch illegale Praktiken, zum Beispiel die bedenkliche maltesische Vorgehensweise bei der Seenotrettung von Migranten, innerhalb der Frontex-Missionen ange-

32 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10. 2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

33 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of Law, Globalisation and Legal Pluralism: a Legal Anthropological Perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 65. ff.

wendet werden, bestätigt Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta: „What we have talked about before about *Search and Rescue* is done by the AFM. But it's done by the AFM within the context of the Frontex operation!“³⁴ (siehe Kapitel 6 zur Seerettung).

Es zeigt sich, dass die unter der Agentur Frontex vereinten Sicherheitskräfte ohne gemeinsame Leitlinien auf See zum Teil rechtlich nicht gedeckte und gegenläufige Vorgehensweisen praktizieren. Unsicherheiten und Uneindeutigkeit erhalten damit Einzug in zuvor geregelte Implementierungen von Recht und stellen erprobte Regelungen und nationales und internationales Recht im Rahmen der Europäisierung in Frage.

8.1.6 Das Verschwinden der 700

Zeigten die Gespräche mit den Kommandeuren menschen- und flüchtlingsrechtliche Schwachstellen im Hinblick auf die rechtliche Lage auf See und Frontex-Entscheidungsfindungsprozesse, so wurden diese Mängel bei Nachfragen bezüglich des Vorgehens der Mission auf See und der Frage, ob Nautilus II Migranten nach Libyen zurückbringe und welche Rolle Libyen dabei spiele, noch deutlicher. Hier zeigten sich das ganze Ausmaß der Rechtslücken und der Rechtskonfusion innerhalb der Frontex-Missionen und die Konsequenzen daraus für die Bootsmigranten und die Entwicklungen des europäischen Flüchtlingsschutzes.

Schon beim ersten Interview mit dem Sprecher des maltesischen Innenministeriums berichtete mir dieser, dass innerhalb einer gemeinsamen Rettungsaktion von Frontex und libyscher Marine Migranten zurück nach Libyen gebracht worden waren.³⁵ Ich war überrascht, hatte ich doch in Vorbereitung auf meine Forschung Informationen gesammelt, die anzeigten, dass aus mangelnder Kooperationsbereitschaft der libyschen Regierung keine Migrantenboote innerhalb von Nautilus II zurück nach Libyen geschickt werden konnten.

34 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

35 Interview mit Mario Abela, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

Einen Tag später kam dann eine vermeintlich offizielle Meldung über die Zeitung, EU-Kommissar Frattini wurde folgendermaßen zitiert: „During the first phase (July) of Nautilus II, more than 700 illegal immigrants were intercepted and turned back towards their point of departure.“³⁶ Dies konnte nur bedeuten, dass Nautilus II regelmäßig nach Libyen zurück schiebt, da für den „point of departure“ nur Libyen in Frage kam. Wenige Tage später folgte ein weiteres Interview im Innenministerium, wobei mir Andrew Mulvaney fast stolz erklärte, dass Libyen zwar nicht kooperiere, aber Frontex trotzdem Migranten auf See zurück nach Libyen schicke.³⁷

Ich war gespannt auf die Interviews mit den Frontex-Kommandeuren, zitierte in unseren Gesprächen die Aussage von Kommissar Frattini. Die Reaktionen der Kommandeure waren einerseits etwas ärgerlich, andererseits jedoch sehr einheitlich: Sie sagten genau das Gegenteil im Hinblick auf die Rückschiebungen von Migranten nach Libyen. Kommandeur Borg bezüglich des Frattini-Zitats:

„Where does he get the information from? The fact is that turning back is not really on the cards.“

S.K.: So you don't think that 700 people were sent back?

„I would prefer not to express an opinion on that point. [...] Maybe I don't know what Frattini says, I keep constant contact with Frontex [...]“³⁸

Warum diese Art von Einsatz innerhalb von Nautilus II gar nicht möglich sei, präzisiert Roger Gonzi: „You should ask Frattini where he got it from. This is not true. Where the operation is done it's very far away from Libya, very far offshore. The closest to Libya is 60 nautical miles, this is 100 km.

36 *Patrols halt 700 migrants*. The Times of Malta vom 19.09.2007.

37 Andrew Mulvaney am 20.09.2007 in einem Saal des maltesischen Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden. Zitat aus Feldforschungsnotizen.

38 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqqa Barracks.

We wanted it just in front of Libya, but it doesn't happen yet. For that we need Libyan cooperation.“³⁹

Auch der leitende Frontex-Kommandeur Andrew Fenek versichert überzeugend, dass Migranten innerhalb der Mission nicht nach Libyen zurück gebracht werden konnten. Nach seinen Worten seien 700 Migranten nur aufgegriffen und dann nicht nach Libyen gebracht worden. Frattini sei hier falsch zitiert worden. Eine Recherche im Internet und eine Rücksprache mit dem Autor des Artikels ergab keine Klarheit, ob Frattini tatsächlich das hier Zitierte gesagt habe. Nach einigen Rückfragen im Pressebüro von Frattini wurde mir mitgeteilt, dass Frattini falsch zitiert wurde und von 700 „Aufgegriffenen“ gesprochen habe.

Mitten hinein in die gegenläufigen Informationen zum Verbleib der durch Frontex aufgegriffenen Migranten auf See fällt ein Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, der von sich aus das Frattini-Zitat ansprach:

„Frattini said 700 people did not come to Malta.“

S.K.: And what does that mean?

„That's what we are asking. We would not take the added step to say they were sent back. For obvious political reasons [...]. We won't say that, we'll stick to what has been said. We are asking: Where did they go? Where are they? What have they done to them? And we don't know. We don't even know what happened in the Frontex operation last year. We have no idea.“

S.K.: But this sounds crazy. 700 people disappeared?

„I know. I agree with you. We have no idea where they are going. We have no clue. If they are going to Libya or to Italy. We have no idea.“

S.K.: Maybe they are brought to Italy?!

39 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

„I don't know [...]. I don't know. The thing is, when we asked Frontex, we told them: Look, this might be happening and this and this and this, and we asked them, what do you think? They very clearly told us: Look, we have no say at all in the agreements the member states make amongst themselves on how to operate in Frontex operations. They told us that they come to Malta, they sit down; they say we have to work on Nautilus II for example and they discuss amongst themselves how it is going to work. Who will do what and how? [...] The Frontex issue is very dubious. It's very, very dubious. I can really say we are doing our best; we will hopefully get some informations [...].“⁴⁰

Das Gespräch mit Brian Vassallo bezüglich des Verbleibs von 700 durch Frontex aufgegriffene Migranten zeigt, wie groß die Intransparenz und das Kompetenzwirrwarr rund um Nautilus II sind. Alles scheint hier innerhalb der Mission auf dem Meer möglich zu werden. Frontex ist nicht Willens oder in der Lage, der eigenen Partnerorganisation UNHCR⁴¹ Informationen über den Verbleib von 700 Menschen zu liefern.

Auch die Praktiken, die auf See im Umgang mit Migranten angewendet werden, werden weder an die Öffentlichkeit noch an das UNHCR weitergegeben: „What we know is very limited. [...] What we know is they are looking around for boats. We don't really know what they do when they see a boat, it's not very clear. We have asked Frontex, we have asked the Maltese to tell us what is happening.“⁴² Eine Antwort habe das UNHCR jedoch

40 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

41 UNHCR hat von Beginn an die Leitlinien-Gespräche für Frontex-Missionen in Brüssel mit einem eigenen Repräsentanten verfolgt. Am 23.06.2008 wurde in Warschau ein offizielles Abkommen zwischen UNHCR und Frontex unterzeichnet, das die „sehr unterschiedlichen Aufträge“ der beiden Institutionen abstimmen soll: „The purpose and content of the cooperation reflected in these Working Arrangements constitute a fair balance between the very different remits of Frontex and UNHCR and a common goal to promote an efficient EU integrated border management system, which is fully compliant with human rights“ (Frontex-Website, Newsroom, 23.06.2008).

42 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

nicht erhalten, so Vassallo. Dies ist eine weitere Bestätigung des Informations- und Kontrollmonopols der Sicherheitskräfte im Grenzraum des Mittelmeers und der Vielfalt der Dinge, die auf See geschehen können.

Der Journalist Roman Herzog veröffentlicht im Juni 2008 weitere Hinweise auf menschenrechtswidrige Praktiken innerhalb der Frontex-Einsätze. Ein an Nautilus beteiligter Einsatzleiter der italienischen Finanzpolizei (*Guradia di Finanza*) trifft dabei folgende Aussage:

„Als Italien sich mit einer Reihe weiterer Staaten an einen Tisch zusammensetzte, hat mich erstaunt, dass wir Italiener der illegalen Immigration rechtsstaatlich begegnen, indem wir zunächst Menschenleben retten und erst dann das Delikt ahnden. Andere Staaten benutzen den Begriff *„diversion“*, der bedeutet, die Menschen zu zwingen, nach Hause zurückzufahren. Es ist gar nicht so sehr die Tatsache, jemanden zur Umkehr zu zwingen, sondern wie man ihn dazu zwingt. Wir wurden bei offiziellen Treffen mit Einsatzplänen und schriftlichen Befehlen konfrontiert, laut denen die Abwehr der illegalen Einwanderer darin besteht, an Bord der Schiffe zu gehen und die Lebensmittel und den Treibstoff von Bord zu entnehmen, so dass die Immigranten dann entweder unter diesen Bedingungen weiterfahren können oder aber lieber umkehren.“⁴³

Der Kommandeur bekräftigt seine Aussage nochmals und verabschiedet sich mit den Worten: „[...] über das, was wirklich auf dem Meer geschieht, gibt es keine direkten Informationen, und es wird auch niemals welche geben.“⁴⁴

Zum einen gibt es zu wenige Auskünfte über die Geschehnisse auf See innerhalb der Frontex-Missionen. Zum anderen sind jedoch auch Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei den Einsätzen auf See und für die Menschen, die dort aufgegriffen werden, unklar. Frontex-Direktor Ilka Laitinen, verweist in Interviews auf die Verantwortlichkeit der Mitgliedsländer.⁴⁵ Diese delegieren wiederum immer wieder an Frontex. Im Rahmen

43 Radiofeature *„Krieg auf dem Mittelmeer“* von Roman Herzog. Gesendet am 22. Juni 2008 auf NDR Info und am 26. Juni 2008 auf SWR 2. Zitiert nach dem Manuskript des Autors.

44 Ebd.

45 Ebd.

des Verantwortungsvakuums zwischen Frontex und den Mitgliedsländern scheinen sich dabei auf dem Mittelmeer schwere Menschenrechtsverletzungen abzuspielen. Es zeigt sich, dass die Agentur innerhalb der Missionen nicht als Kontrollgremium fungiert. Auch die Koordinationsaufgabe von Frontex ist bei so viel Nicht-Wissen bezüglich von Informationen, welche die Mission direkt betreffen, fraglich. Da Frontex jedoch die Rahmenbedingungen und die Ziele der Mission bestimmt, reicht ein Verweis auf die Mitgliedsländer nicht aus, um sich als Agentur aus der Verantwortung zu nehmen. Frontex muss die eigene Rolle im Rahmen der Missionen an den EU-Grenzen definieren und eine klare Kompetenzverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene muss erkennbar werden.

Bevor ich im letzten Abschnitt des Kapitels die Auflösung von Verantwortlichkeiten innerhalb der Frontex-Missionen und andere Aspekte der Europäisierung des EU-Flüchtlingsschutzes diskutiere, möchte ich noch einige Aussagen zu operativen Gesichtspunkten der Mission Nautilus II treffen.

8.1.7 Das Puzzle setzt sich zusammen

Ob es innerhalb der Nautilus II Mission Kooperationen mit Libyen gab und ob tatsächlich Migranten nach Libyen zurück geschoben wurden, lässt sich von mir auf Grund der gegenläufigen Informationen nicht abschließend beurteilen. Durch meine immer wieder gestellten Fragen, wo genau Nautilus II patrouilliere, wie Nautilus II auf See mit aufgebrachten Migrantenbooten umgehe und wohin die Migranten gebracht werden, wenn nicht nach Libyen, setzt sich das Puzzle „Nautilus II auf See“ dennoch allmählich zusammen. Auch wenn die letztendliche Verlässlichkeit der von den Kommandeuren gegebenen Informationen schwierig zu beurteilen ist, so gab es doch bezüglich einiger Fragen einhellige Aussagen: Im Gegensatz zu nationalen maltesischen Einheiten patrouilliert Nautilus II nicht nur in maltesischen Gewässern und maltesischem SAR-Gebiet, sondern auch in der libyschen SAR-Zone. Ausgespart bleiben jedoch, solange Libyen nicht offiziell kooperiert, libysche Hoheitsgewässer. Bezüglich der aufgegriffenen Migranten erklären alle Kommandeure, dass innerhalb von Nautilus II die Migranten zwischen Malta und Italien verteilt würden.

Nachrichtensoffizier Sandro Grech erklärt, dass das Operationsgebiet in drei Bereiche aufgeteilt sei: „Two areas go to Italy, one goes to Malta.“⁴⁶ Dennoch bleibt die Aufteilung der Migranten ein Problem, wie die Anlaufschwierigkeiten von Nautilus III gezeigt haben. „It is always an issue“ wie es Roger Gonzi formuliert und damit wiederum Kompetenzlücken und den Handlungsspielraum der Akteure vor Ort deutlich macht.

Auch wenn Nautilus 2007 kein Kooperationsabkommen mit Libyen hatte, auf dessen Basis Migranten zurück nach Libyen gebracht werden konnten, die die libysche Küste schon verlassen hatten, so kann solch ein Abkommen schon bald Wirklichkeit werden. Bisherige Hindernisse für ein Abkommen zwischen Frontex und Libyen betrafen dabei im Jahr 2007 wohl ausschließlich technische Fragen der Zusammenarbeit und scheiterten an der libyschen Regierung. Flüchtlingsrechtliche Vorbehalte bezüglich eines Verstoßes gegen das Gebot des *Non-Refoulement* scheinen keine Rolle gespielt zu haben, auch hier geht es um die Verwirklichung politischer Ziele der EU und der Mitgliedsländer.

Auf die Aufgabe der Mission und ihre Möglichkeiten auf See angesprochen, solange Libyen nicht kooperiere, herrscht Einigkeit unter den Kommandeuren. Sie sei sehr begrenzt und grundsätzlich nur im Monitor-Bereich zu sehen, so Kommandeur Borg: „First of all we have to rise the awareness of how things are happening, there is an intelligence aspect. Before you can stop a flow you have to be aware of what is happening.“ Die Experten der verschiedenen Mitgliedsländer und Sandro Grech hätten die Aufgabe, die Migranten an Land zu interviewen, um mehr über die Organisation ihrer Reisen und ihre Reisewege zu erfahren. Ansonsten laufe ein maltesischer Einsatz innerhalb einer Frontex-Mission nicht anders ab, als bei einer nationalen Aktion (siehe Kapitel 6.1). Man rede mit den Migranten, versuche herauszufinden, was sie vorhaben, meistens wollten sie nach Italien. „When we see that they are safe they continue with their journey,“⁴⁷ so Komman-

46 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10. 2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

47 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf

deur Fenek. Innerhalb der Frontex-Mission Nautilus II, Phase II wurden laut Kommandeur Fenek zwischen 1500 und 2000 Migranten in dieser Weise aufgebracht.

In Kapitel 6 wurde dabei deutlich, dass die Interpretationen, wann ein Boot „sicher“ ist und wann nicht, sehr unterschiedlich sind. Diese unterschiedlichen Interpretation bleiben auch innerhalb des Frontex-Einsatzes bestehen, bestätigt Roger Gonzi nochmals: „There is an operation order and when a ship meets a boat with migrants it will act according to national procedures. Italy’s interpretation is that when they find a boat they work according to a certain procedure. That is how they do it. If we think it’s different we do our own.“⁴⁸

Alle Kommandeure sind sich einig, dass für ein erfolgreiches Arbeiten der Nautilus-Missionen eine enge Kooperation mit Libyen unabdingbar sei: „This is the crux of it all. We could have all assets in the world, but as long as Libya doesn’t co-operate [...]“⁴⁹ Auch dass es diese Kooperation in der Zukunft geben wird, wahrscheinlich auch in libyschen Gewässern und auf libyschem Territorium, ist für alle Kommandeure klar.⁵⁰ Wie weit die Verhandlungen mit Libyen gediehen seien, kann mir jedoch keiner von ihnen sagen.

Insgesamt beurteilen die Kommandeure und der Nachrichtenoffizier die Frontex-Missionen sehr positiv. Die Atmosphäre unter den Sicherheitskräften der verschiedenen Mitgliedsländer sei sehr gut, „a nice multicultural atmosphere“, wie Grech es formuliert. Alle sind sich einig, dass die Zukunft der Sicherung der EU-Außengrenzen bei Frontex liegt. Die Unsicherheiten und Schwierigkeiten, die es jetzt gebe seien höchstens „teething

Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

48 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

49 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqa Barracks.

50 So sagte zum Beispiel Carmel Borg: „Sure that in the future missions will be conducted in the consent of Libya.“

problems“, wie es Sandro Grech nennt. „Things that come up at work. You weren’t prepared to it and then it comes up.“⁵¹

Dass sich im Zuge dieser „teething problems“ und im Umfeld der rechtlichen Unsicherheiten rund um Frontex Verantwortlichkeiten im Flüchtlingsschutzbereich verflüchtigen und informelle und illegale Praktiken der nationalen Sicherheitsverbände auf der operativen Ebene europäisiert und verstetigt werden, wird nun weiterführend diskutiert.

8.2 FRONTEX AUF SEE UND RECHTLICHE TRANSNATIONALISIERUNGSPROZESSE

In diesem Abschnitt werden einige Folgen und Aspekte der Europäisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes diskutiert. Zunächst geht es um Verantwortlichkeiten im Flüchtlingsschutz, die im Europäisierungsprozess Gefahr laufen, zwischen der Ebene der Mitgliedsländer und EU-Ebene in einer Weise verlagert zu werden, die Unklarheiten schafft. Zuständigkeiten, wie zum Beispiel für Bootsmigranten auf See und ihre Asylgesuche, werden somit unkenntlich.

Malta und andere Grenzländer scheinen eine wichtige Rolle in den Frontex-Leitlinien-Gesprächen in Brüssel zu spielen. Sie beeinflussen damit maßgeblich die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes im Grenzraum. Es zeigt sich, dass kleine Länder wie Malta in Transnationalisierungsprozessen dabei an Souveränität und Einfluss auf andere Länder gewinnen können. Es wird zudem analysiert, wie Praktiken, die zum Teil auf regionaler oder lokaler Ebene informell oder sogar illegal geprägt wurden, im Europäisierungsprozess europäische Bedeutung erlangen können.

51 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10.2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

8.2.1 Die Verflüchtigung von Verantwortung im europäischen Flüchtlingsschutz

Durch Transnationalisierungsprozesse, die eigentlich mehr Homogenität und ein harmonisiertes Flüchtlingsrecht schaffen sollten, ist es innerhalb der EU zu Widersprüchen, Unsicherheiten und Fragmentierungen gekommen, die viel Spielraum für Interpretationen und Interessenspolitik im EU-Flüchtlingsschutz lassen.⁵² Dieser Raum wird von Akteuren unterschiedlicher Ebenen genutzt, um Recht gemäß eigener Interessen zu formen oder auch zu ignorieren. Zudem wird bei den Frontex-Missionen eine Form der gemeinsamen Entscheidungsfindung ausgebildet, die typisch ist für einen Regierungsbegriff der EU, der mit *governance* bezeichnet wird (siehe Kapitel 2). Entsprechend der Vorstellung der EU-Kommission soll dabei in einer Art Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren und in unterschiedlichen Foren auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene eine inklusivere, demokratischere Form des Regierens geschaffen werden.⁵³ Dass dieser Aspekt der Europäisierung jedoch geeignet ist, Verantwortlichkeiten, die auf nationaler Ebene klar sind, im Zuge der Europäisierung zu verschieben und zu verwischen oder sogar aufzuheben, zeigen die Frontex-Missionen auf See: „[...] in many areas of policy making it is increasingly difficult to see where national competence ends and EU competence begins.“⁵⁴ Die europäischen Verbände erinnern dabei in ihren Eigenschaften an private Söldnerfirmen, die sich durch ihre „ability to evade legal responsibility, liability and accountability“⁵⁵ auszeichnen. So werden Men-

-
- 52 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 19.
- 53 Shore, Chris (2006): ‚Government without Statehood‘? *Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*. In: *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, S. 719.
- 54 Ebd. S. 720.
- 55 Sidakis, Diana (2009): *Private Military Companies and State Sovereignty: Regulating Transnational Flows of Violence and Capital*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. Benda-Beckmann, Franz von/

schenrechtsverletzungen im Grenzraum gefördert und ihre Aufklärung und Strafverfolgung nahezu unmöglich.

Es offenbart sich, dass der durch die EU-Kommission positiv geprägte *governance*-Begriff, der zum Beispiel mehr Beteiligung ziviler Akteure an Entscheidungsprozessen innerhalb der EU verspricht, nicht immer positive Auswirkungen hat: Innerhalb der Frontex-Missionen auf See werden offizielle zivile Partnerorganisationen wie das UNHCR außen vor gelassen. Zudem wird in den undurchschaubaren Befehlsstrukturen und Kommandoketten Verantwortung aufgeteilt oder weitergeben, ohne entsprechende Verfahren und Mechanismen von transnationaler Verantwortung gefunden zu haben. Die Mitgliedstaaten „verstecken“ sich in dieser Weise hinter der europäischen Agentur Frontex, die nicht mit souveränen Rechten ausgestattet ist. Verantwortlichkeiten gehen dabei zum Teil verloren.⁵⁶ Außerdem werden zentrale politische Fragen, wie die Verfahrensweise mit Bootsmigranten auf See und die Kompetenzverteilungen innerhalb der Frontex-Missionen „entpolitisiert“ und der inadäquaten Ebene von ad hoc Gesprächsrunden von Beamten und Sicherheitskräften überlassen.⁵⁷ Welche negativen Folgen eine in dieser Weise vor sich gehende Europäisierung für den Schutz der Menschenrechte auf dem Mittelmeer und für den Flüchtlingsschutz haben können, zeigen die Ignoranz gegenüber Flüchtlingsrecht in den Frontex-Foren, die Intransparenz der Geschehnisse auf See, sowie der ständige Streit, wohin aufgegriffene Bootsmigranten gebracht werden sollen und wer für sie verantwortlich ist.

Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 61.

56 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia (2009): *Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling: On the Governance of Law*. Dies. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 14.

57 Ebd. S. 15.

8.2.2 „We are standing up there“ – Die Leitlinien-Gespräche auf europäischer Ebene

Bezüglich der Zukunft der Frontex-Einsätze und den weiteren Entwicklungen auf See auch im flüchtlingsrechtlichen Bereich bin ich abschließend in unserem Interview natürlich interessiert, von Kommandeur Borg Informationen zu den Leitlinien-Gesprächen in Brüssel zu erhalten, die diese Zukunft bestimmen werden. Die Leitlinien werden in einer Gruppe von Repräsentanten der einzelnen Länder in Brüssel verhandelt, wie Borg beschreibt. Die Einigungsgespräche seien noch in einer recht frühen Phase, es würde jedoch unter Hochdruck gearbeitet, da, wie Borg es formuliert, dringend praktische Leitlinie „an der Frontlinie“⁵⁸ für die Frontex-Einsätze gebraucht werden, um den Kommandeuren der Schiffe mehr Rechtssicherheit zu geben. Sie seien es, die letztlich die Verantwortung auf See tragen würden. Da die nationalen Standpunkte zum Teil sehr unterschiedlich seien, gebe es wichtige Punkte zu klären. Ein Hauptstreitpunkt sei auch auf dieser Ebene, welches am Einsatz beteiligte Land für die Aufnahme der aufgegriffenen Flüchtlinge zuständig ist:

„There are problems, for instance when they are rescued by a French vessel. I am on French sovereign territory. Can I lodge my asylum claim there? If I do so because of the Dublin II convention the French have to handle that on their own. So these are the problems.“

S.K.: Is this a big issue?

„Of course it is a big issue! For Nautilus the German government made it very clear. Everyone rescued by a German helicopter will be taken to Germany. [...] The helicopter is sovereign territory so that was their first entry. But what about when you are taking on board 250 people [...]. It's all up to discussion. There are some legal authorities who say even when you are alongside the ship they can claim asylum. This is another reason why we do transfers with small boats [...].“

58 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqa Barracks.

S.K.: Why?

„Because there are some legal authorities who say when you bring them alongside your warship they can claim asylum. You know. These are things that have to be handled. [...]“⁵⁹

Ein Hauptproblem der Nautilus II Mission auf der rechtlichen Ebene wird hier nochmals deutlich: Wer ist für innerhalb der gemeinsamen Mission aufgegriffene Flüchtlinge zuständig? An dieser Streitfrage, die auch eine starke politische Dimension hat, und unter anderem die viel beschworene Solidarität der EU-Mitgliedsländer mit den Ländern an der EU-Außengrenze betrifft, scheiterte auch der pünktliche Start der Nautilus III Mission 2008. Malta und Italien hatten sich geweigert, weiterhin den überwiegenden Teil der Migranten aufzunehmen, die von der Mission aufgegriffen werden.⁶⁰ Erst mit einer Verzögerung von mehreren Wochen wurde Nautilus III im Mai 2008 gestartet.

Im Zusammenhang mit der Verantwortung für aufgegriffene Migranten und ihr potentielles Asylgesuch ist ein weiterer Aspekt, den Kommandeur Borg im Interview anspricht, die Strategie Maltas, sich den Migranten mit kleinen Booten zu nähern, um dem Zusammentreffen einen informelleren Charakter zu verleihen. Er beschreibt damit einen Versuch der maltesischen Armee, ihren Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden durch rechtliche Winkelzüge zu entgehen. Die rechtliche Unsicherheit rund um die Mission sind, wie schon diskutiert, die Ursache dafür, dass diese Formen des Lavierens auch innerhalb von Frontex-Einsätzen möglich ist. Wie in Kapitel 1 erwähnt, ergeben sich in dieser Situation die Verpflichtungen der Sicherheitskräfte laut dem UNHCR und entsprechender Rechtsgutachten eigentlich daraus, dass der Staat bei der „Ausübung von Hoheitsgewalt, [...] die völkerrechtlichen Menschen- und Flüchtlingsrechte beachten muss.“⁶¹ Es

59 Ebd.

60 Frontex (2008): *News Release. 07.05.2008. Go ahead for Nautilus 2008*. URL: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art36.html.

61 Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann (2007): *Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Berlin/Frankfurt/Bonn, S. 22. Siehe auch Weinzierl, Ruth/

ist dabei nicht von Bedeutung, welche Größe das Schiff hat, mit dem die Bootsmigranten aufgegriffen werden.

Kommandeur Borg erklärt mir weiter, dass die unterschiedlichen Praktiken der Mitgliedsländer auf See, die schon beim Thema Seerettung von Migranten eine wichtige Rolle gespielt haben, auch Hauptgegenstand der Leitlinien-Gespräche seien: „So for example, if a boat is overloaded, is it in distress or not? That should come out of the guidelines.“⁶² Kapitel 6 hat dabei gezeigt, dass schon bei dieser wichtigen Frage die Meinungen der maltesischen und der italienischen Sicherheitskräfte weit auseinander liegen.

Eine Frage, die ich Kommandeur Borg bezüglich der Leitlinien-Gespräche stelle, zielt außerdem auf die Rolle Maltas innerhalb dieses europäischen Forums ab:

S.K.: Which role plays Malta in the guideline talks?

„It’s a very coactive role. We are in an exposed position so it is our interest to do so. The positive thing is that is a one country – one voice system. So Malta is as important as Germany. And we are standing up there, because if you don’t stand up they will pass you the entire burden. So we stand up and talk. The countries that have a very coactive role are Italy, Greece, Cyprus and Malta. Not Spain, although I thought so, but they are not so active. So all the countries that have direct experience with illegal migration [...]“⁶³

Hier wird auf der Ebene der Leitlinien-Gespräche für die Frontex-Einsätze deutlich, dass Malta wiederum eine besonders starke Rolle innerhalb der EU-Foren einnimmt, die sich mit dem Umgang mit Migranten auf See beschäftigen. Gemeinsam mit anderen Staaten, die vermutlich eine ähnliche „Frontstaatenperspektive“ wie Malta einnehmen, dominiert Malta die Ge-

Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin, S. 16.

62 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.

63 Ebd.

sprache. Zugute kommt kleinen Länder wie Malta (ca. 400.000 Einwohner), dass sie dabei dasselbe Stimmrecht haben wie Ländern mit einer weit höheren Einwohnerzahl. Welches die Position von Malta dabei bezüglich des *Non-Refoulement*-Gebotes ist, und welchen Stellenwert Malta flüchtlingsrechtlichen Maßstäben auf See einräumt, wurde dabei in einem Interview mit Jason St. John, „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration“ klar:

„Our view is they have come to us from Libya, but this is not where they are originated from. The place that one would turn back to is Eritrea or Somalia. But we are not turning them back to Eritrea or Somalia; we are turning them back to Libya.“

S.K.: But Libya has no asylum system. This is really a discussed point, no?

„I think in fine legalistic terms that is absolutely true, but we have to deal with the reality. And the reality on the ground is that although Libya is not a signatory to this agreement it's got its own laws which they tell us take care of the illegal immigrants that are in their country. (Pause) And it's really not for us to second guess what the Libyans do [...].“⁶⁴

Der Berater der Regierung nennt den Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzsystems, das Gebot des *Non-Refoulement*, ein „juristisches Detail“, auf das Malta keine Rücksicht nehmen könne. Wie Kommandeur Borg spricht zudem auch St. John an, dass dem großen Einfluss der kleinen Insel Malta auch das EU-Abstimmungssystem innerhalb vieler europäischer Foren zu gute käme, die jedem Land, egal welcher Größe und Einwohnerzahl, eine Stimme zurechnet. „It's one of the benefits of the EU,“ so der Berater der Regierung bezüglich der Leitlinien-Gespräche, „Malta is the leading voice [...]. My first advice in the report was that irregular immigration was the prime foreign policy issue that Malta had to deal with and that secondly they had a voice and they had to make it heard.“⁶⁵

64 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*, für den St. John offensichtlich ehrenamtlich tätig ist.

65 Ebd.

Es zeigt sich, dass die „Frontstaatenperspektive“ der Grenzländer im Mittelmeer im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Kontrolle der EU-Außengrenzen eine einflussreiche Position innerhalb der europäischen Institutionen einnimmt. Grenzländer wie Malta dominieren die Leitlinien-Gespräche und andere Foren, wo das Vorgehen an den Außengrenzen der EU und damit die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes diskutiert werden. Im Zuge des Transnationalisierungsprozesses können auf See praktizierte, oft EU-Flüchtlingsrecht entgegenstehende nationale Vorgehensweisen formalisiert werden. Im Grenzraum werden so Fakten geschaffen, die auf diese Weise zu offiziellem europäischem Recht werden. Die vermeintlich peripher gelegenen Länder der Europäischen Union werden für die Entwicklungen innerhalb des EU-Flüchtlingsschutzes zu einem machtvollen Akteur. Der dialektische Prozess, der sich zwischen angenommenem Macht-Zentrum und vermeintlicher Peripherie der Europäischen Union im Bereich Flüchtlingsschutz entwickelt hat, hat die formellen Regeln der EU umgekehrt. In den Ländern an den EU-Außengrenzen wird europäisches Recht nicht einfach implementiert, sondern Spielräume genutzt und nach lokaler und nationaler Interessenlage modifiziert, interpretiert und sogar neu geschaffen.

Die Zunahme rechtspluralistischer Konstellationen und die Transnationalisierung von Recht gehen somit nicht immer mit einer viel zitierten Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität und Handlungsmacht einher: Es zeigt sich vielmehr, dass innerhalb der EU kleine Staaten ein ungeahntes Ausmaß an Einfluss über ungleich größere Länder gewinnen und ihre Handlungsmacht ausbauen können. Regierungsformen nach Art des *governance*-Begriffs der EU-Kommission sind dabei nicht, wie von dieser propagiert, geeignet das notorische Demokratiedefizit der EU auszugleichen.⁶⁶ Vielmehr wird durch die aufgezeigten Dynamiken, die innerhalb von intransparenten EU-Beteiligungsforen zur Setzung von EU-Recht durch wenige und zum Teil nicht legitimierte Akteure führen, das Demokratiedefizit noch vergrößert.

66 Vergleiche: Shore, Chris (2006): ‚*Government without Statehood*‘? *Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*. In: *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, S. 710.

Das Gebot des *Non-Refoulement* und weitere Aspekte, die für ein funktionierendes Flüchtlingsschutzsystem im Grenzraum und damit innerhalb der gesamten EU entscheidend sind, befinden sich inmitten einer Aushandlungsphase, die geprägt ist von rechtlichen Erschütterungen und Unsicherheit. Wie meine Forschung zeigt, sind die ausschlaggebenden Akteure in dieser „multi-sited arena of negotiation“⁶⁷ nicht die demokratisch legitimierte Vertreter der europäischen Zivilgesellschaften in offiziellen EU-Entscheidungsgremien. Es sind vielmehr die Sicherheitsexperten und Militärangehörigen, die ad hoc Entscheidungen und informelle Praktiken in nicht-öffentlichen Foren diskutieren und formalisieren und somit die Basis für zukünftige Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsschutz bestimmen. Das Gebot des *Non-Refoulement* und andere wichtige Aspekte des EU-Flüchtlingsrechts könnten so ausgehend von den Grenzgebieten der Europäischen Union schrittweise modifiziert und abgebaut werden.

67 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

9. In Europa

Dieses letzte Kapitel zur empirischen Forschung entlang der Küsten des Mittelmeers lässt das Meer hinter sich. Es handelt von Ankunft und Aufnahme der Bootsmigranten in Europa. Das Kapitel ist in drei Teile gegliedert: 1. die Anlandung der Migranten in Süditalien, 2. die Lage in den süditalienischen Haftzentren und 3. die Situation der Migranten auf Malta. Das Hauptaugenmerk meiner Schilderungen ist für Malta und Italien unterschiedlich, da die dringlichsten Probleme für Bootsmigranten und Asylsuchende in den beiden Ländern sehr verschiedene sind: In Italien thematisiere ich Probleme wie die Verwaltung der Zentren, eingeschränkten Zugang zum Asylverfahren und die Bedingungen für die Anhörung vor der Asylkommission. Auf Malta geht es vor allem um die Haftbedingungen und die Haftdauer für Migranten wie Asylsuchende auf der Insel.

Bei der Untersuchung der Aufnahmeeinrichtungen für Migranten an den südlichen EU-Außengrenzen wird deutlich, dass die prägenden Eigenschaften des Grenzraums auf See auch nach der Anlandung aufrechterhalten werden: Die Einrichtungen sind gekennzeichnet von der Präsenz und Entscheidungsmacht der nationalen Sicherheitskräfte, einem begrenzten Zugang von Zivilpersonen und durch eine eingeschränkt bleibende *agency* der Migranten. Der Verbleib im erweiterten Grenzraum hat neben den Auswirkungen auf die *agency* der Migranten auch Einfluss auf ihren Zugang zu und ihre Rechte im Asylverfahren. Leitfaden dieses Kapitels sind flüchtlings- und menschenrechtliche Aspekte im Grenzraum. Welche Auswirkungen hat die Inhaftnahme der Bootsmigranten und welche Rolle spielt die Verlagerung des Flüchtlingssschutzes an die EU-Außengrenzen im Asylverfahren?

In Teil I und II des Kapitels wird deutlich, dass sich innerhalb der Einrichtungen für Bootsmigranten im süditalienischen Grenzraum eigene Regelungen und Ordnungen entwickelt haben, welche die *agency* und die Rechte der Migranten maßgeblich bestimmen. Diese Regelungen werden geprägt von ökonomischen Interessen der privaten Verwaltungsorganisationen, welche die Haftzentren führen, von den Sicherheitskräften, die vor Ort stationiert sind und dem allgemeinen politischen Klima, welches das Thema Bootsmigration umgibt.

In Teil III geht es um die Funktion der maltesischen Haftzentren, die trotz vielfältiger Kritik durch öffentliche Institutionen und NGOs von schlechten Haftbedingungen für die Migranten geprägt sind. Die Migranten scheinen dabei zu einer Art Unterpfand der maltesischen Politik geworden zu sein. Sie nutzt deren schlechte Lage, um auf europäischer Ebene auf die Situation der Insel, die sich mit der Ankunft der Bootsmigranten überfordert fühlt, aufmerksam zu machen.

Im Laufe des Kapitels wird außerdem diskutiert, welche Auswirkungen die Harmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts und die Umsetzung der europäischen Verordnungen auf die Situation der Flüchtlinge in Italien und auf Malta haben. Wie sich zeigt, kam es dabei in keinem der Länder zu Verbesserungen. Die Lage der Flüchtlinge hat sich vielmehr verschlechtert, obwohl die EU-Richtlinien im Asylbereich zum Teil höhere rechtliche Standards eingeführt haben. Abschließend werden die territoriale Prägung in der Umsetzung des EU-Flüchtlingsrechts, die sich auch in diesem Kapitel abzeichnet, sowie die Rolle der Haftzentren an den EU-Außengrenzen innerhalb einer „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ erörtert.

TEIL I: ANKUNFT IN EUROPA

9.1 ZWEI ANLANDUNGEN IN SÜDITALIEN

Teil I dieses Kapitels schildert die von mir erlebten Ankunftssituationen von Migranten an der italienischen Küste, die von verschiedenen Einheiten italienischer Sicherheitskräfte begleitet wurden. Zunächst geht es um eine Anlandung von Migranten aus Ländern der Subsahara in Pozzallo, einer kleinen Stadt auf dem italienischen Festland. Es wird deutlich, dass auch nach Ankunft der Migranten verschiedene Merkmale des Grenzraums und

die Handlungsmacht der Sicherheitskräfte bewahrt werden. Auf der Insel Lampedusa, wo ich anschließend die Ankunft von Bootsmigranten erlebt habe, ist die Handlungsmacht der Sicherheitskräfte hingegen durch die Anwesenheit verschiedener NGOs eingeschränkt worden. Durch die Betreuung von Zivilpersonen und einen verbesserten Zugang zu Informationen über ihre Rechte, konnte hier die *agency* der Migranten schon bei ihrer Ankunft gestärkt werden.

Ankünfte von Bootsmigranten an den Küsten Süditaliens unterscheiden sich vor allem durch die Anzahl der Migranten, die anlanden und der Verfassung, in der sich die Migranten befinden voneinander. Während die eher kleineren Anlandungen (*sbarchi*) für die beteiligten Mitarbeiter der Sicherheitskräfte und der zivilen Organisationen, die zur Versorgung der Migranten anwesend sind, meist keine größeren Schwierigkeiten bereiten, wächst die Herausforderung mit einer größeren Zahl von Bootsmigranten und Verletzten. Zudem gibt es große Unterschiede zwischen Lampedusa, das auf tägliche Anlandungen eingestellt ist und anderen Orten, die nur von Zeit zu Zeit betroffen sind.

Zweimal erlebe ich während meiner Reise durch Süditalien im Frühling und Sommer 2007 Anlandungen von Migranten. Beide Male bin ich gerade im Interview mit einer für den Ablauf der Anlandung verantwortlichen Person und habe die Gelegenheit, meine Interviewpartner zum *sbarco* zu begleiten. Erst in Pozzallo in Westsizilien und nur eine Woche später auf der Insel Lampedusa. Es sind bewegende Momente. Die Gesichter der Bootsmigranten sind nach den Strapazen und der Angst, was nun mit ihnen geschehen möge, unergründlich und ernst. Mit ihrer nassen Kleidung, den steifgesessenen Gliedern und keinerlei Gepäck wirken sie wie Boten aus einer anderen Welt.

9.1.1 Im Hangar von Pozzallo

Am 22. Mai 2007 besuche ich Alessandro Lanzetta, Stadtrat von Pozzallo. Er ist zuständig für die Einsätze der ehrenamtlichen Helfer des Zivilschutzes (*Protezione Civile*) während der Anlandungen in Pozzallo. Da die Anlandungen in Pozzallo nur in unregelmäßigen Abständen vorkommen, gibt es neben den Sicherheitskräften der Küstenwache, der Carabinieri und der Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*) keine zivilen Organisationen, die ständig vor Ort sind, um die Erstversorgung der Bootsmigranten zu leisten. In

den letzten fünf Jahren seiner Dienstzeit hat Lanzetta die Anlandung von 4000 Menschen begleitet. Seine erste Amtshandlung als Stadtrat war ein *sbarco*, wie er erzählt. Da er und seine Partei „Die Grünen“ (*I Verdi*) in den kurz vor meinem Besuch in Pozzallo durchgeführten Kommunalwahlen abgewählt wurden, wird am heutigen Abend auch eine seiner letzten Amtshandlungen sein – wieder ein *sbarco*.

Lanzetta erhält während unseres Interviews einen Anruf der Küstenwache, dass ein Migrantenboot mit 26 Insassen aufgebracht worden sei und sich der Küste nähere. Bis zum Eintreffen der Migranten kann es noch einige Stunden dauern. Lanzetta setzt die Telefonkette in Bewegung, welche die ehrenamtlichen Helfer des Zivilschutzes mobilisiert. Einige Stunden später, es ist jetzt gegen ein Uhr nachts, fahre ich mit dem Stadtrat zum Hafengelände von Pozzallo. Das Gebäude, das zur Unterbringung der Bootsmigranten dient, ist eine ehemalige Lagerhalle des Zolls. An der Längsseite befinden sich zwei große Einfahrtstore, der einzige Eingang. Die Halle ist weiß getüncht, es herrscht grelles Licht. In kleinen Gruppen werden die Migranten von Polizeiwagen vom Anleger zur Lagerhalle gefahren. Einzeln werden die jungen Männer aus Subsahara-Afrika dann vom Eingangstor in die Halle geleitet. Einige von ihnen können kaum laufen, wohl weil sie sich auf dem kleinen Boot aus Fiberglas tagelang nicht bewegen konnten.

In der Halle erhalten alle Bootsflüchtlinge eine dünne Schaumstoffmatratze, Laken und Kopfkissen. Von Carabinieri beobachtet, die Befehle erteilen, entstehen nach und nach Matratzenlager in einer Ecke der Halle. Der Ton der Polizisten ist recht ruppig, offensichtlich spricht keiner der Sicherheitskräfte Englisch oder Französisch, Befehle werden ausschließlich auf Italienisch erteilt. In der Mitte der Halle befindet sich eine Art Tresen, die ehrenamtlichen Mitarbeiter des Zivilschutzes bereiten hier Tee für die Migranten zu. Daneben liegen Reisetaschen, die eine Erstausrüstung beinhalten: Jogginganzug, Handtuch, Slip, Duschzeug, Zahnbürste.

In einer anderen Ecke der Halle sind Bettgestelle gestapelt. Warum werden die Migranten nicht in diesen Betten untergebracht? Lanzetta erklärt mir, dass die Bettgestelle vom Zivilschutz angeschafft wurden, aber aus Sicherheitsgründen nicht benutzt werden dürfen. Er erzählt von Konflikten mit den Sicherheitskräften, die nun die einzelne Registrierung der Migranten vornehmen. Der Zivilschutz und er als Stadtrat haben versucht die Situation im Hangar, wo die Migranten bis zu 48 Stunden bleiben, stetig

zu verbessern. Jetzt gebe es einige Toiletten und Duschen. Trennwände dürften sie allerdings in der großen Halle nicht einziehen – und auch keine Betten aufstellen.

„Es gab viele große Anlandungen, 200-300 Leute auf einmal, dann war Chaos in der Halle. Erst wurden die Flüchtlinge in einer Turnhalle untergebracht, aber das reichte dann sehr schnell nicht mehr und es gab den Umzug in die Lagerhalle hier auf dem Hafengelände. Es gab nichts hier. Wir von der Stadt haben die Halle ausgerüstet, Matratzen besorgt, Decken in der ganzen Stadt zusammen geliehen, so nach und nach alles gekauft. Dann haben wir die Duschen und Toiletten einziehen lassen, alles ein ewiger Kampf und es reicht natürlich auch nicht.“¹

Neben der Ausstattung der Halle, die keine Privatsphäre bietet, fällt auch auf, dass weder die Sicherheitskräfte noch die ehrenamtlichen Helfer des Zivilschutzes Kontakt mit den Migranten aufnehmen. Mitarbeiter der Organisation *Ärzte ohne Grenzen* (MSF), die bei großen Anlandungen zur gesundheitlichen Erstversorgung im Hangar von Pozzallo hinzugezogen werden und den Migranten erste Informationen geben wollten, erzählten mir 2006 folgendes:

„Die Information von Ankommenden ist ein schwieriges Thema. Wir haben auf verschiedene Weise versucht, Informationen während der Ankunft zu geben. Die Sicherheitskräfte sind aber strikt dagegen und haben das unterbunden. Wir möchten in Pozzallo nicht unbedingt selbst Informationen geben, das können auch andere tun. Wir möchten nur, dass die Menschen wenigstens über das Allerwichtigste informiert werden: Wo sie sind, was mit ihnen passiert. Aber wir stoßen beim italienischen Staat da auf große Widerstände. Sie haben uns sogar Probleme gemacht, als wir Ankommenden gesagt haben, wo sie sind.“²

1 Gespräch mit Alessandro Lanzetta am 22.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

2 Siehe: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 10.

Das Thema der Aufklärung der Migranten über ihre Situation und Rechte macht deutlich, dass die Sicherheitskräfte nach der Anlandung die Lage und auch die Informationen, die den Migranten gegeben werden, kontrollieren. Gemäß Artikel 10 der sogenannten *EU-Verfahrensrichtlinie*³ müssen Asylsuchende zu jedem Zeitpunkt ihres Aufenthalts innerhalb der EU umfassend über ihre Rechte und Pflichten in einer ihnen verständlichen Sprache aufgeklärt werden. Dies gilt nach Artikel 35 der Richtlinie auch für den Grenz- und Transitraum.⁴ Auf nationaler Ebene ist in Artikel 11 des Dekrets 286/1998 des Gesetzes 40/1998 (*legge Turco-Napolitano*) ein Informationsservice für Flüchtlinge auf Flughäfen und Häfen vorgeschrieben. Der Informationsservice ist jedoch nur in wenigen Transiträumen vorhanden. In Pozzallo werden anlandende Migranten weder über ihren Aufenthaltsort aufgeklärt, noch erhalten sie Informationen über die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen.

9.1.2 Ein weiteres Boot

Plötzlich kommt die Nachricht, ein zweites Boot sei gelandet, ebenfalls mit 26 Personen. Ein Mannschaftswagen der Finanzpolizei fährt vor. Die nun ankommenden Migranten haben noch mehr Probleme beim Laufen. Aus dem Wagen steigen unerwartet vier Frauen in leichten Gewändern. Sie kommen aus Somalia. Eine Helferin der *protezione civile* nimmt sie in Empfang und führt sie langsam, an den Armen stützend, zu ihren Matratzen.

Schließlich spreche ich mit zwei Ärzten des kommunalen Gesundheitsdienstes, welche die Migranten an der Hafenmauer kurz untersucht haben. „Hier ist keiner krank, nur die Stärksten schaffen das, die anderen sterben schon unterwegs in der Wüste. Zwölf Stunden oder länger so in einem Boot zu sitzen ist die Hölle, deshalb haben sie alle Beschwerden beim Laufen“⁵, erklärt einer der beiden Ärzte. Nachdem alle Flüchtlinge versorgt sind

3 Art. 10 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt EU L 326/13 vom 13.12.2005.

4 Art. 35 Richtlinie 2005/85/EG.

5 Zitiert nach Eintrag im Feldforschungstagebuch vom 22.05.2007.

fahren wir zur Hafenmauer. Dort sehe ich das kleine Boot liegen, mit dem eine Gruppe der Migranten angelandet ist. Es ist zwischen vier und fünf Meter lang. Unvorstellbar, wie darauf 26 Personen das Mittelmeer überquert haben.

Wohin die Migranten nach etwa 48 Stunden im Hangar von Pozzallo gebracht werden, ist unklar. Der Stadtrat Alessandro Lanzetta erklärt beim Abschied, dass auch er darüber nicht informiert wird. Er nennt einige Namen von sizilianischen Haftzentren: Siracusa, Caltanissetta, Cassibile. Sie alle tragen je nach offizieller Funktion unterschiedliche Bezeichnungen – CPA (*Centro di Prima Accoglienza- Erstaufnahmezentrum*) – CPT (*Centro di Permanenza- Abschiebegefängnis*) – oder CDI (*Centro di Identificazione – Identifikationszentrum für Asylsuchende*) – wobei sich die Funktionen jedoch de facto oft vermischten und Zentren immer wieder umbenannt würden. Die meisten Zentren seien außerdem CPA, CDI und CPT in einem, oftmals im selben Gebäude. Das Zentrum von Cassibile existiere dabei offiziell gar nicht.⁶

9.1.3 Der erweiterte Grenzraum

Auf welcher Grundlage die Migranten und Asylsuchenden auf die Zentren verteilt werden, bleibt ein Rätsel: Sie erhalten im Hangar von Pozzallo keine Informationen, können keinen Asylantrag stellen und werden trotzdem anschließend in Zentren mit offiziell unterschiedlichen Funktionen gebracht. Die große Entscheidungsmacht, die Sicherheitskräfte auf See über aufgegriffene Migranten haben, wird so auch an Land erhalten. Der Grenzraum als Ausnahmerraum allein staatlicher Herrschaft, der ein Kontroll- und Informationsmonopol der Sicherheitskräfte schafft (siehe Kapitel 2), wird über die Anlandung hinaus gewahrt. Weitere Akteure werden nur begrenzt zugelassen. Anwesende NGOs dürfen ausschließlich medizinische Notversorgung oder humanitäre Hilfe leisten und keine Informationen an die Migranten geben. Die Migranten selbst haben zunächst nach der Anlandung kaum Möglichkeiten, sich Informationen zu ihren Rechten als Asylsuchende oder zu ihrer allgemeinen Situation zu beschaffen. Ihre *agency*, die auf

6 Gespräch mit Alessandro Lanzetta am 22.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

See durch die Überfahrt in ungeeigneten Booten und oftmals durch einen Orientierungsverlust eingeschränkt ist, bleibt nach dem Aufgreifen durch die nationalen oder europäischen Sicherheitskräfte weitgehend durch diese bestimmt und ist auch nach der Ankunft begrenzt.

In verschiedenen Fällen konnte nachgewiesen werden, dass Migranten ohne die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen, mit Beendigung ihres Aufenthalts in Pozzallo eine Ausreiseaufforderung erhielten und direkt in Abschiebegefängnisse verlegt wurden.⁷ Werden Migranten direkt in ein Abschiebegefängnis verlegt, kann ihre Möglichkeit, Zugang zu einem Asylverfahren zu erhalten, eingeschränkter sein, als wenn sie in ein CDI mit regelmäßiger Rechtsberatung für Flüchtlinge gelangen. Neben der Frage, ob eine Lagerhalle für die Unterbringung von Menschen, die eine Reise über das Mittelmeer unter diesen Konditionen überlebt haben, für mehrere Tage der richtige Aufenthaltsort ist, scheint der Umgang mit den Migranten in Pozzallo von der Handlungsmacht der Sicherheitskräfte und zum Teil von Willkür in ihren Entscheidungen geprägt zu sein.

Auch an dieser Station der Forschung im Grenzraum zeigt sich, dass die Migranten durch Entscheidungen der Beamten und Sicherheitskräfte und durch deren Statuszuteilungen in „Asylsuchende“ oder „Illegale“ zu Menschen verschiedener Kategorien gemacht werden: „In street-level bureaucracies the objects of critical decisions – *people* – actually change as a result of the decisions.“⁸ Für die Migranten haben diese Entscheidungen weitreichende Folgen und sollten nicht ohne eine Aufklärung über ihre rechtliche Situation getroffen werden. Dass die Ankunft von Bootsmigranten in Italien dabei unterschiedlich ablaufen kann, an anderen Orten zum Beispiel Zivilpersonen eine größere Rolle spielen, zeigt sich bei einer Anlandung auf Lampedusa.

7 Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre La Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*. Mailand, S. 205.

8 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. 9. Im Originaltext kursiv.

9.1.4 Routine auf Lampedusa – eine Anlandung

Eine Woche später bin ich auf der Insel, wo der größte Teil der Migranten anlandet, die als Bootsmigranten auf dem Weg von Libyen nach Italien sind (siehe Kapitel 1). Die ersten Eindrücke sind die einer winzigen Insel (ca. 20 km²), die durch verschiedene Einheiten der italienischen Sicherheitskräfte hochmilitarisiert ist.

Ein Interview mit dem Hauptkommandeur der Küstenwache von Lampedusa, Andrea del Nevo, geht meinem nächsten Anlandungs-Erlebnis voraus. Auch hier kündigt ein Telefonanruf durch die Sicherheitskräfte, die nun mit den aufgegriffenen Migranten auf dem Weg nach Lampedusa sind, den *sbarco* an. Mit dem Kommandeur fahre ich zur kleinen Anlege-Mole von Lampedusa, die ausschließlich für die Anlandungen von Migranten vorgesehen ist. Auf einem größeren Boot hat die Küstenwache 50 Männer und drei Frauen auf Hoher See aufgegriffen. Bei unserer Ankunft beginnen die Sicherheitskräfte gerade damit, die Migranten einzeln von Bord zu geleiten. Schnell werden die Unterschiede zur Anlandung in Pozzallo klar: die Atmosphäre ist entspannter, keiner der Beamten erhebt die Stimme. Auch scheinen die Migranten in recht guter Verfassung zu sein. Nur wenige müssen bei dem etwas schaukelnden Gang vom Boot gestützt werden. Einige lächeln und reden leise miteinander. Der Hauptunterschied ist jedoch ein anderer: Neben den Sicherheitskräften der Finanzpolizei und der Küstenwache sind vier zivile Organisationen zur Versorgung der Migranten vor Ort. Das medizinische Personal der französischen NGO *Ärzte ohne Grenzen* (MSF) beginnt an Land mit der Verpflegung und Untersuchung der Migranten. Die Migranten setzten sich unter größeren Zeltdächern auf den Boden und erhalten Wasser, Kekse, Tee und Zuckerwasser. Einzeln werden sie dann zu einem Ambulanzwagen geführt, wo eine Erstuntersuchung stattfindet.

Die Atmosphäre ist entspannt, fast gelöst. Andere Mitarbeiter von Internationalen Organisationen, Angehörige vom UNHCR, Rotes Kreuz und IOM (*International Organisation for Migration*) scherzen untereinander und fachsimpeln über das Migrantenboot, das jetzt ebenfalls an der Mole festgemacht wird: Es ist ein altes Fischerboot. Spekulationen werden angestellt, woher das Boot komme – Tunesien oder Ägypten sagen manche – und warum es nur so wenige Passagiere an Bord gehabt habe: Bei der Größe seien doch bis zu 250 Migranten normal. Auf meine Frage hin, was denn

die Aufgabe der verschiedenen Organisationen sei, können sich alle auf „Monitoring der Anlandungssituation“ einigen. UNHCR-Mitarbeiter erklären mir, dass sie erst im Flüchtlingszentrum, das im Flughafengelände liegt, mit der Asylberatung für Asylsuchende beginnen. Einige der Anwesenden wechseln ein paar Worte mit den Migranten und beantworten erste Fragen. Im Gegensatz zu Pozzallo wird hier nicht nur Italienisch gesprochen, sondern auch Arabisch, Englisch und Französisch. Nach einiger Zeit auf der Hafenmole treffen die Busse der Organisation ein, welche die Verwaltung des Zentrums auf Lampedusa gerade übernommen hat. Nach fünf Jahren in Händen der katholischen Organisation *Misericordia* hat nun die Kooperative *Legacoop* die Verwaltung des Zentrums inne. Die Migranten steigen in einen Bus und werden in das Haftzentrum der Insel gebracht.⁹ Es wird deutlich, dass im Unterschied zu Pozzallo das Handlungs- und Informationsmonopol der Sicherheitskräfte auf Lampedusa aufgebrochen wurde. Sofort hat die Atmosphäre mehr den Charakter einer Ankunfts-, als einer reinen Transitzene, die für den Grenzraum kennzeichnend ist.



Anlegemole auf Lampedusa

9 Tagebucheintrag vom 01.06.2007.

9.1.5 Ankunft der Bootsmigranten und „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“

Innerhalb der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ im Mittelmeerraum nehmen die beiden Ankunftsorte Pozzallo und Lampedusa unterschiedliche Rollen ein: In Pozzallo, einer Stadt, die nur von Zeit zu Zeit von Anlandungen betroffen ist, mangelt es an Informationen und Aufklärung der Migranten während der Ankunft. Zivilpersonen, die Informationsarbeit leisten könnten, haben keinen Zugang zu den ankommenden Migranten. Dies sind die Hauptgründe, warum die Migranten schon bei Ankunft in Pozzallo ihr Recht auf Information nicht wahrnehmen können. Dies kann Auswirkungen auf ihre Unterbringung in den verschiedenen Zentren und damit auf den Zugang zu einem Asylverfahren haben. Auf Lampedusa, wo seit Jahren tausende von Migranten jährlich ankommen, können die Migranten hingegen schon bei Ankunft Fragen stellen. Im Erstaufnahmezentrum von Lampedusa werden sie dann vor einer weiteren Verteilung von verschiedenen NGOs über ihre Rechte aufgeklärt, wie sich im nächsten Teil der Arbeit zeigt. Dies kann sich positiv auf die Verteilung in weitere Einrichtungen und den Zugang zu einem Asylverfahren auswirken. Die Bedingungen im Grenzraum und damit die Rolle der süditalienischen Ankunftsorte innerhalb der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ bleiben jedoch situativ und können sich ständig wandeln, wie es auch das Aufnahmezentrum auf Lampedusa und seine wechselvolle Geschichte zeigt.

TEIL II: HAFTZENTREN IN SÜDITALIEN

Teil II dieses Kapitel thematisiert die Bedingungen für Bootsmigranten innerhalb der süditalienischen Haftzentren vor allem in Bezug auf ihre Möglichkeiten, ihre Flüchtlingsrechte wahrzunehmen. Anhand von Beschreibungen der Verhältnisse in den Zentren von Lampedusa, Crotone, Caltanissetta und Cassibile wird deutlich, dass in den Zentren eine Art Eigenleben in ihren Regelungen im Umgang mit Bootsmigranten entstanden ist. Diese wirken sich negativ auf die Rechte und die *agency* der Migranten aus. Auch die Arbeit der Asylkommission für die Prüfung der Asylgesuche wird beschrieben und gezeigt, dass hier ebenfalls Mängel herrschen. Trotz unterschiedlicher Verwaltungsorganisationen in den Zentren

werden in den folgenden Abschnitten dennoch ähnliche Nachteile in der Umsetzung der Rechte für Bootsmigranten offensichtlich. Allgemeine strukturelle Mängel wie die Überbelegung der Zentren und die knappen finanziellen Mittel scheinen demnach großen Einfluss auf die Situation in den Zentren zu haben.

Die Untersuchung in den Haftzentren zeigt zudem, dass die Standards für Asylsuchende in Italien durch die Harmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts nicht besser wurden, obwohl sich dadurch die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert haben. Vielmehr scheinen die europäischen Richtlinien zum Teil an italienische Verhältnisse angepasst und in einer Weise interpretiert worden zu sein, dass sich die Bedingungen für Flüchtlinge in Italien sogar verschlechtert haben.

Insgesamt hat der Rückzug des italienischen Staates aus der Verwaltung der Zentren eine Situation geschaffen, die von Intransparenz, was in den Zentren tatsächlich vor sich geht, sowie von sehr unterschiedlichen Verhältnissen in den verschiedenen Zentren geprägt ist. Aus diesem Grund bleibt ihre Verortung in der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ auch situativ. Die Bedingungen für die Migranten und die Umsetzung der Flüchtlingsrechte sind in den einzelnen Zentren sehr unterschiedlich und scheinen sich zudem ständig zu wandeln.

9.2 NACH DER ANKUNFT – CPA, CDI, CPT?

Was geschieht nach der Ankunft mit den Migranten? Auf Grund von welchen Unterscheidungen und Entscheidungen der Sicherheitskräfte werden sie in die verschiedenen Zentren gebracht? Der Abschnitt, der vor allem das Erstaufnahmeheim auf Lampedusa beschreibt, macht deutlich, dass sich rund um die Zentren ein eigener Geschäftszweig entwickelt hat. Neben der ökonomischen Orientierung scheinen viele Zentren von undurchsichtigen finanziellen Verhältnissen geprägt zu sein.

9.2.1 Money makes the world go round – das Zentrum auf Lampedusa

Das Zentrum von Lampedusa hat eine bewegte Geschichte. Eröffnet 1998 wechselte es in Funktion und Bezeichnung mehrmals zwischen Erstauf-

nahmezentrum (1998), Abschiebegefängnis (2002) und wieder Erstaufnahmezentrum (2007).¹⁰ Entscheidend dabei ist vor allem, dass bei einem Aufnahmezentrum die Aufenthaltsdauer höchstens 48 Stunden betragen darf. In einem Abschiebegefängnis können Migranten seit in Kraft treten des *Bossi-Fini*-Gesetzes im Jahr 2002 hingegen bis zu 60 Tagen verbleiben und von dort direkt abgeschoben werden. Mit einer maximalen Aufnahmekapazität von 190 Personen ist das Zentrum, eine ehemalige Kaserne innerhalb des Flughafengeländes der Insel, oft überfüllt. Von den Unterbringungsbedingungen im Zentrum berichtet im Oktober 2005 ein Artikel des Journalisten Fabrizio Gatti: Sehr plastisch beschreibt der verdeckt arbeitende Journalist, der sich als angeblicher irregulärer Migrant in das Zentrum eingeschlichen hat, sanitäre Einrichtungen, die bei einer Überbelegung von Hunderten von Menschen zentimeterdick mit Fäkalien verdeckt sind und Polizisten, die Muslime dazu zwingen, Pornos zu schauen und faschistisch anmutende Appelle auf dem Innenhof veranstalten.¹¹ Nach verschiedenen erfolglos gebliebenen Parlamentsanfragen unterschiedlicher Abgeordneter sollen sich die Verhältnisse im Zentrum von Lampedusa nach dem Gatti-Artikel geändert haben. Vor allem wird der Zugang für UNHCR und IOM möglich gemacht.

In Gesprächen mit Mitarbeitern vom UNHCR und IOM während meines Aufenthalts Ende Mai und Anfang Juni 2007 auf Lampedusa sind sich alle einig, dass sich die Verhältnisse auf Lampedusa seit dem Gatti-Artikel wesentlich verbessert haben. Die Aufenthaltsdauer in dem notorisch überfüllten Zentrum sei auf wenige Tage verkürzt worden, dann werden die Bootsmigranten auf andere Zentren in Süditalien verteilt: Foggia, Crotone, Caltanissetta und Cassibile.¹² Nach welchem Schlüssel oder welchen Kriterien die Verteilung vorgenommen wird, kann mir allerdings niemand sagen. Die Zentren seien jedoch sehr unterschiedlich. Das Zentrum von Cassibile sei seit Jahren vorhanden, habe aber keinen rechtlichen Status inne, weil es ein „Notlager“ sei. Foggia ist das einzige Zentrum in Süditalien, in dem

10 Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) (2006): *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani. (Hg.) Rom, S. 121.

11 *Io clandestino a Lampedusa*. L'Espresso vom 06.10.2005.

12 Nach Tagebuchaufzeichnungen vom 01.06.2007.

sich Asylsuchende auch außerhalb der Anlage frei bewegen und Crotone sei das größte aller Zentren.¹³ Früher seien viele Asylsuchenden mit einer Ausreiseaufforderung, Italien innerhalb von fünf Tagen zu verlassen, aus Lampedusa entlassen worden. Es habe keine Rechtsberatung gegeben und wer einen Asylantrag stellen wollte, habe oft noch vor einer Gelegenheit dazu eine Ausreiseaufforderung in den Händen gehalten. Heute sei mit dem UNHCR vor Ort die Situation der Rechtsberatung besser, der Asylantrag werde jedoch erst in den folgenden Zentren aufgenommen. Im Zentrum von Lampedusa könnten die Flüchtlinge lediglich ihre Absicht dazu erklären.

9.2.2 „Mein Hund isst für mehr Geld ...“

Noch vor meinem Besuch auf Lampedusa komme ich mit den Verwaltern des Zentrums, der in den letzten Jahren vor allem nach dem Gatti-Artikel viel kritisierten katholischen Laienorganisation *Misericordia Palermo*, in Kontakt.

Ich begegne Mimmo Deserto im Büro der *Misericordia Palermo*. Er beschreibt mir seine Arbeit: Die 25 Mitarbeiter der *Misericordia* im Zentrum von Lampedusa versorgen die von der Polizei auf See aufgegriffenen Migranten. „Das Personal verteilt eine warme Mahlzeit, dann die Kleidung, also Slips, Socken, Trainingsanzüge, Handtücher, Telefonkarten und Zigaretten. Das wollen sie unbedingt. Die Zigaretten sind am wichtigsten.“¹⁴ Deserto bleibt sehr allgemein und knapp in seinen Aussagen; bald merke ich, dass er eigentlich auf etwas anders hinaus möchte als seine Arbeit im Zentrum. Auf einmal wird er gesprächig:

„Wir sind jetzt in einer Zwischenphase. Die Kooperative *LegaCoop* hat die Ausschreibung gewonnen und müsste im Mai das Zentrum übernehmen. Sie haben einen extrem niedrigen Preis geboten. Einen Preis, mit dem sie nach meiner Meinung die Vorgaben des Ministeriums nicht erfüllen können. Wir müssen ihnen 10 Zigaretten am Tag geben, eine Telefonkarte, die Kleidung, das Essen, die Personalkosten. Mit 33 Euro können sie das meiner Meinung nach nicht gewährleisten. Die Zweiten

13 Ebd.

14 Interview mit Mimmo Deserto am 24.04.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

hatten 46 Euro geboten, wir 50 Euro. Wir kennen die Preise. Wenn die Person für 30 Tage bei mir bleibt, und ich ihr einen Trainingsanzug, Unterhosen etc. gebe, verteilen sich meine Ausgaben auf 30 Tage. Aber wenn die Person nur 24 Stunden bleibt, verteilen sich die 17 Euro für Trainingsanzug und so weiter nur auf diese Zeit. Sie müssen also mit 16 Euro das Personal bezahlen, Medizin kaufen, ihnen Essen geben, den Ambulanzwagen bezahlen. [...] Das geht nicht.“¹⁵

Ich beginne zu verstehen, warum Deserto mich treffen wollte: er wird die Verwaltung des Zentrums abgeben müssen und will sich seinem Ärger über die in der Ausschreibung siegreiche Konkurrenz Luft machen. In der Zeitung gab es einen längeren Artikel, der erklärte, dass die Verwaltung des Zentrums nach einer Ausschreibung durch das Innenministerium von einer neuen Organisation verwaltet wird – *Legacoop*, ein Verband verschiedener Träger von sozialen Einrichtungen, die sich zu einer Kooperative zusammengeschlossen haben.¹⁶ Offensichtlich hat vor allem das niedrige Angebot der *Legacoop* überzeugt, ist sich Deserto sicher.

Dann tritt Giuseppe di Minica in den Raum, Direktor der *Misericordia Palermo*. Auch er greift sofort das Thema auf. Er beginnt *Legacoop* zu beschimpfen. Sein Hund esse für mehr Geld, als diese Organisation für die Migranten ausgeben wolle. Bei dieser weiteren Tirade fühle ich mich an meine Magisterarbeit erinnert. Schon bei der damaligen Forschungsreise 2002 durch Apulien wurde deutlich, dass es sich bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen an den Küsten Italiens auch um ein großes Geschäft handelt.¹⁷ Das Innenministerium delegiert die Verwaltung der Aufnahme- und Abschiebeeinrichtungen an private Träger. Schon seit Anfang der Flüchtlingsankünfte in Italien hat dies Begehrlichkeiten geweckt. Für mich war damals die Begegnung mit einem Priester am eindrücklichsten, der das Abschiebegefängnis *Regina Pacis* verwaltete und einige Zeit nach unserem Gespräch wegen der Unterschlagung von Staatsgeldern im Abschiebegefängnis verhaftet wurde.¹⁸

15 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

16 *Entrano le cooperative rosse*. Il Manifesto vom 01.04.2007.

17 Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

18 Ebd. S. 57 ff.

9.2.3 „Es gibt keine Daten ...“¹⁹

Jahre später scheint die Situation sich nicht geändert zu haben. Die Zahlen über die Ausgaben der Zentren scheinen selbst für das Innenministerium nicht transparent zu sein. Marco Lodato, Mitglied der Kommission „*De Mistura*“, die 2006 im Auftrag des Innenministeriums auch die ökonomische Situation der Haftzentren für Migranten in Italien untersuchen sollte, erzählt mir bei einer Begegnung in Palermo:

„Die Verwaltung der Zentren ist sehr teuer. Es ist schon recht bedeutsam, dass die Kommission keine Zahlen zu den Kosten der Zentren bekommen hat. Das haben wir auch im Bericht geschrieben. Es ist unglaublich. Aber genau so ist es gelaufen. Die Kommission hat die Daten über die Kosten der Zentren nicht erhalten. Auch der italienische Rechnungshof hat da schon den Mangel und auch die Verwirrung kritisiert, die in diesem Bereich herrscht. Wir hatten als Kommission nicht die Möglichkeit, uns diesen Bereich über das Datenmaterial zu erschließen. Aber als wir vor Ort waren und, sagen wir mal, es mit unseren eigenen Händen angefasst haben und sozusagen die Hausfrauenrechnung während der Besuche in den Zentren gemacht haben, haben wir sehr schnell gemerkt, dass es sich da um beachtliche Summen und Geschäfte handelt. Es gab in diesem Bereich jedoch einen totalen Mangel an Daten und offensichtlich auch eine Verslossenheit, wie ich sagen muss. Wir konnten nicht an die Zahlen rankommen.“²⁰

Lodato macht klar, dass selbst das Innenministerium, das die Zentren finanziert, keine Ein- und Übersicht in die finanzielle Situation der Zentren hat.

Rechtsanwalt Serra in Palermo erzählt von seinen Erfahrungen mit verschiedenen Aufnahmezentren und Einrichtungen für Migranten in Sizilien:

19 Interview mit Marco Lodato am 27.04.2007 in Palermo in meiner Wohnung. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

20 Interview mit Marco Lodato am 27.04.2007 in Palermo in meiner Wohnung. Lodato arbeitet seit vielen Jahren für die italienische NGO ICS (*Consorzio Italiano di Solidarietà*) im Bereich des Flüchtlingsschutzes und ist nach meiner Kenntnis einer der versiertesten Kenner des italienischen Flüchtlingsrechts und der Situation der Flüchtlinge in Italien. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

„Es gibt einen ganzen Wirtschaftszweig, der da dranhängt. Das Prinzip ist, ein Geschäft zu machen.“²¹ Es gebe verschiedene Beratungsstellen und andere Einrichtungen für Migranten, die ausschließlich auf dem Papier existierten. Fördergelder, durch italienische und europäische Institutionen gezahlt, würden dabei „in schwarzen Löchern verschwinden.“²² Dies könne man natürlich nicht verallgemeinern, es gebe auch Einrichtungen die gut arbeiten. So wie insgesamt eben die Situation von Ort zu Ort und von Einrichtungen zu Einrichtung komplett unterschiedlich sei.

Die Verwaltung der Aufnahmezentren und Einrichtungen für Migranten auf Sizilien und in ganz Italien durch private Träger sind ein Beispiel für die Auslagerung von Staatsaufgaben und ihre Folgen.²³ Zwar liegt die Sicherung der Haftzentren in Italien weiter bei Hoheitsträgern des Staates, nämlich der Polizei. Alle anderen Aufgaben in den Zentren werden jedoch durch kirchliche und nicht-kirchliche Organisationen erfüllt. Die Auslagerung der Verwaltungsaufgaben hat zum einen zur Folge, dass sich rund um die italienischen Haftzentren und die regelmäßigen Ausschreibungen ein Millionengeschäft entwickelt hat, der einen Unterbietungswettbewerb mit sich bringt. Dies wirkt sich negativ auf die Situation in den Zentren aus, da zum Beispiel auch in überfüllten Zentren an Kosten gespart wird.

Zum anderen hat sich zwischen privater Verwaltung, Sicherheitskräften und Migranten innerhalb der Zentren eine Art Eigenleben entwickelt, das eigene Regeln und Ordnungen hervorbringt. Durch den Rückzug des Staates aus der Verwaltung der Zentren wurde eine gewisse Kontrollfunktion aufgegeben. Die Verwaltungsorganisationen sind offenbar kaum Rechenschaft über die Vorgänge in den Zentren schuldig. Der Staat scheint keinen Einblick zu haben, wie die an die privaten Organisationen gezahlten Steuergelder verwendet werden. Die Zentren werden aus einem Mangel an Kontrolle deshalb von den unterschiedlichen Organisationen auch in sehr unter-

21 Interview mit Flüchtlingsanwalt Luca Serra am 18.04.2007 in seiner Kanzlei in Palermo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

22 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

23 Vergleiche auch: Benda-Beckmann, Franz von, Benda-Beckmann, Keebet von, Eckert, Julia (2009): *Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling: On the Governance of Law*. Dies. (Hg.), S. 5.

schiedlicher Weise geleitet. Die Probleme für die Umsetzung der Rechte für Migranten in den Haftzentren sind dennoch ähnlich, wie sich in den nächsten Abschnitten zeigt.

9.3 CROTONE – DAS GRÖSSTE HAFTZENTRUM EUROPAS

Die Zugreise nach Crotone ist mühsam: mehrmaliges Umsteigen in Bummelzüge die ins Nirgendwo zu fahren scheinen, so wenig bewohnt und trostlos scheint die Gegend. Verlassene Industriestätten, halbfertige Gebäude, die schon wieder zu Ruinen geworden sind und ein Ruf als wahrhafte Mafiagegend. Hier in Kalabrien liegt das größte Haftzentrum für Migranten in Europa, weitab von großen Städten, weitab von der Öffentlichkeit:

„Die meisten administrativen Stellen hier in der Gegend wissen noch nicht mal, dass es dieses Zentrum gibt. Es ist das größte Zentrum Italiens, sogar Europas, und es gibt nicht einmal eine winzige politische Entwicklung, die dies berücksichtigt. In keinem politischen Programm oder Finanzierungsfonds kommt es vor. [...] Komplett ignoriert, abgeschnitten von der Realität, als wäre es nicht vorhanden oder dürfte nicht vorhanden sein!“²⁴

Der Anwalt Franco Giampoli, ein Anwalt für Flüchtlingsrecht, der regelmäßig Zugang zum Zentrum hat, erzählt von der isolierten Lage des Zentrums *Sant'Anna* in den Hügeln vor Crotone und der geringen öffentlichen Wahrnehmung, die das Haftzentrum von Behörden und Bürgern erfährt.

Der ehemalige Militärflughafen von Crotone *Sant'Anna* wurde 1998 als Haftzentrum für Migranten eröffnet. Bei meinem Besuch im Mai 2007 besteht es aus einem Erstaufnahmезentrum (CPA) und einem Identifikationszentrum für Asylsuchende (CDI). Allerdings handelt es sich dabei um dasselbe Gelände und Gebäude. „Das ist nur eine Frage des Computereintrags, ob die Migranten im CDI oder im CPA sind,“²⁵ erklärt der Anwalt

24 Interview mit Rechtsanwalt Franco Giampoli am 05.05.2007 in seinem Anwaltsbüro in Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

25 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Franco Giancipoli. Das Zentrum verfügt über etwa 1200 Plätze. Das Abschiebegefängnis von *Sant'Anna* wurde am 03.05.2007 geschlossen, einen Tag nachdem ich die für das Haftzentrum zuständige Polizeifunktionärin Fernanda Palumbo treffe.

9.3.1 Fernanda Palumbo – „Alle Vorschriften werden vollständig eingehalten.“

Fernanda Palumbo erläutert mir in ihrem Büro der *Questura* zunächst ihre verschiedenen Zuständigkeiten. Seit vier Jahren ist sie nun schon stellvertretende Leiterin der Abteilung für Immigration (*ufficio immigrazione*) in Crotone. Dabei sei die Abteilung für Immigration in Crotone eine ganz besondere: Durch das Haftzentrum für Migranten, das auch über ein CDI verfügt und mit einer dort ansässigen Asylkommission (*Commissione Territoriale*) über Asylanträge entscheidet, ist die *Questura* von Crotone für einen guten Teil der italienischen Asylanträge zuständig. Seit Einrichtung der Asylkommission von Crotone im April 2005 sind bis Mai 2007 4066 Asylanträge in Crotone gestellt worden.

Die Asylanträge werden in ihrem Büro formal gestellt und schriftlich festgehalten, auch die erkennungsdienstliche Erfassung der Asylsuchenden wird im Büro der *Questura* durchgeführt. Dabei sind bei weitem nicht alle Asylsuchenden Bootsflüchtlinge, überführt aus Lampedusa oder anderen Erstaufnahmeeinrichtungen. Vielmehr schicken auch die Polizeipräsidien von „Mailand bis Rom und von Venedig bis Bari“²⁶ Asylsuchende nach Crotone. Oder sie kommen eigenständig in das abgeschiedene Städtchen in Kalabrien gereist.

„Zur Zeit habe wir viele Afghanen, die einen Asylantrag stellen wollen. Sie wissen angeblich nicht woher sie kommen, welche Grenze sie überschritten haben. Sie kommen direkt zur *Questura*, um den Asylantrag zu stelle. Sie wissen, dass es in Crotone ein CPA, ein CDI und die Asylkommission gibt. Durch diese Aufnahmeein-

26 Interview mit Fernanda Palumbo am 04.05.2007 in ihrem Büro des Polizeipräsidiums von Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

richtungen müssen sie nicht umherziehen wie Obdachlose. Wir haben alles hier am Ort.“²⁷

Für einige Asylsuchende ist Crotone offensichtlich attraktiv, wie Palumbo andeutet, weil Asylsuchende zumindest für die kurze Zeit des Asylverfahrens, wenn zumeist auch in geschlossenen Haftzentren, untergebracht sind und eine ansässige Asylkommission vorhanden ist. Diese paradoxe Situation, die für einige Asylsuchende, die zuvor obdachlos sind, eine Erleichterung bedeutet, ist vor allem der Unterversorgung der Asylsuchenden in Italien geschuldet (siehe unten).

Sobald der Asylantrag auf dem Präsidium gestellt wurde, erzählt Frau Palumbo weiter, werden die Asylsuchenden nach *Sant'Anna* gebracht. Dort wird dann innerhalb von 20 Tagen das Gesuch durch die Asylkommission geprüft.

„Nachdem der Asylbewerber hier das Formular C3 ausgefüllt hat, in dem er seine Fluchtgründe darlegt, bringen wir ihn in das CDI. Dort wird er dann innerhalb von 15 Tagen von der Kommission angehört. Das ist eine sehr qualifizierte Kommission. Auch dort ist immer der Übersetzer anwesend. Die Anhörung dauert einige Stunden. Dann hat die Kommission drei Tage Zeit, um ihre Entscheidung bekannt zu geben. Wenn die Frist von 20 Tagen nicht eingehalten werden kann, bekommt der Asylbewerber sofort eine Aufenthaltsgenehmigung für die Dauer des Asylverfahrens. [...] Alle Vorschriften zu den Fristen werden vollständig eingehalten.“²⁸

Nach den Worten von Frau Palumbo bereitet der *Questura* von Crotone kein Stadium des Verfahrens Probleme. Wir reden auch über die Unterbringungsbedingungen innerhalb des Zentrums. Palumbo schwärmt von der guten Rechtberatung und der herzlichen Aufnahme im Zentrum. „Es fehlt nur noch ein Spielmannszug, um sie willkommen zu heißen“,²⁹ sagt sie lächelnd.

Palumbo sieht auch bei Punkten, die nach allgemeinem Wissen in Italien Probleme bereiten, keinerlei Schwierigkeiten für die Arbeit ihrer Abtei-

27 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

28 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

29 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

lung oder für die Asylsuchenden. Erst als ich nach Besuchen des Zentrums durch Funktionäre anderer EU-Länder frage, antwortet sie:

„Nein, nur Botschaftsvertreter aus Marokko; Funktionäre aus Algerien und aus Ägypten haben das Zentrum besucht. Sie sind gekommen, um die Personen im Zentrum zu besuchen, um sie zu identifizieren, im Erstaufnahmezentrum. Sie sprechen mit den Personen, sie bekommen ihren Namen und alle Daten, die wir erhoben haben. Dann reden sie mit Ihnen und erkennen, ob sie Algerier oder etwas anderes sind. Ja, sie können das unterscheiden. Sie geben das in die Datenbank ihrer Heimatländer ein. Mit den Fingerabdrücken und den Fotos stellen sie das fest. Sie nehmen die Fotos und die anderen Daten mit und schicken uns dann das Ergebnis. Dann können sie rückgeführt werden.“³⁰

Laut Palumbo haben Botschaftsvertreter von Herkunfts- und Transitländern regelmäßig Zugang zum Zentrum und zu Asylsuchenden, die vor den Regierungen ihrer Heimatländer geflohen sind. Sie scheinen alle Daten der Asylsuchenden zu erhalten und können diese an die Verwaltungen ihrer Heimatländer weitergeben. Dieser Vorgang scheint so selbstverständlich zu sein, dass selbst die um einen korrekten Eindruck ihrer Abteilung und des Haftzentrums bemühte Funktionärin Fernanda Palumbo frei darüber spricht. Auf meine Nachfrage hin erzählt Palumbo jedoch keine weiteren Details zu den Botschaftsbesuchen.

9.3.2 Die Sicht des Anwalts

Auf dem Weg aus dem Präsidium sagt mir Franco Giancipoli, der das Interview vermittelt und mich begleitet hat, dass er Einiges, was die Funktionärin gesagt hätte, nicht bestätigen könne. Als Anwalt des Italienischen Flüchtlingsrats (CIR – *Consiglio Italiano per i Rifugiati*) hat er regelmäßig Zugang zum Zentrum *Sant’Anna*. Wir verabreden für den darauf folgenden Tag einen Interviewtermin, wo er mir seine Sicht der Dinge schildern möchte. Am nächsten Tag in der Anwaltskanzlei kommen wir direkt auf die Botschafter-Besuche im Zentrum zu sprechen:

30 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

„Das Schlimme ist, dass die Botschaftsvertreter kommen. Zum Beispiel von Bangladesch! Er ist ins CPA gelassen worden, weil Anfang des letzten Jahres sehr viele Bangladeschier hierhergekommen sind. Er ist oft gekommen. Dieser Zustrom ist dann total abgebrochen. Er ist gekommen, obwohl diese Menschen Asylbewerber waren. Das ist eine Verletzung aller Normen, nationaler und internationaler Normen. [...] Er hat sie identifiziert und hat sie zurückgebracht nach Bangladesch. Ich war an diesem Tag als Anwalt im Zentrum. Sie haben uns nicht zu ihnen gelassen. Wir durften nicht in ihre Nähe. Danach kam niemand mehr aus Bangladesch.“³¹

Nach den Worten des Anwalts scheinen Besuche von Botschaftsvertretern aus Bangladesch im Haftzentrum von Crotone regelmäßig vorgekommen zu sein. Die Gefahr für Asylsuchende, durch Botschaften identifiziert und in die Heimatländer gebracht zu werden, wo sie womöglich wegen des Asylantrages in Italien Strafen erwarten, ist offensichtlich. Auch die Familien der Asylsuchenden können auf diese Weise in Gefahr geraten. Statt den Asylsuchenden zu schützen, wird er der Aufmerksamkeit und eventuellen Strafe des Regimes im Heimatland ausgesetzt. Die Schutzfunktion des Asylregimes wird in dieser Weise bewusst unterminiert.

Bezüglich des Interviews mit der Polizeifunktionärin Palumbo möchte Giancipoli außerdem einen weiteren Punkt ansprechen: Er ist im Gegensatz zu Palumbo überzeugt, dass die Frist von 20 Tagen, innerhalb derer die Asylsuchenden auf freien Fuß gesetzt werden müssen, so gut wie nie eingehalten wird:

„Niemals bleiben sie nur 20 Tage, es sind mindestens 40, manchmal 70 Tage. [...] Und die Leute bleiben in der Zeit im Zentrum. Auf dem Polizeipräsidium, wenn die Anträge gestellt werden, werden die Daten der Antragstellung nicht mit aufgeschrieben. Das Datum wird dann später hinzugefügt, um in den vorgeschriebenen 20 Tagen zu bleiben! Das passiert andauernd! Ich habe es selbst öfter gesehen. [...] Weil sie die Fristen nie einhalten!“³²

31 Interview mit Rechtsanwalt Franco Giancipoli am 05.05.2007 in seinem Anwaltsbüro in Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

32 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Während die Migranten innerhalb des Zentrums räumlich abgeschirmt festgehalten werden, scheinen sie im Haftzentrum auch anderen Zeitabläufen unterworfen zu sein, als außerhalb des Zentrums. Obwohl sie de facto länger als die vorgeschriebene Frist im Zentrum verbringen, bleiben es auf dem Papier durch einen Stempel der Sicherheitskräfte immer 20 Tage.

9.3.3 Zugang zum Asylverfahren

Wir beginnen über die weitere Arbeit des Anwalts im CDI von *Sant'Anna* zu reden. Seitdem der Dienst der Rechtsberatung im Juli 2006 eingeführt wurde, den er und zwei Kollegen regelmäßig durchführen, habe sich die Zahl der Asylanträge deutlich erhöht. In das Abschiebegefängnis des Zentrums habe er allerdings nur einmal Zutritt erhalten und habe dort dann innerhalb von wenigen Stunden drei Anträge von Asylsuchenden aufgenommen, die von den Verwaltungsmitarbeitern und Sicherheitskräften ignoriert wurden: Der Zugang zum Asylverfahren ist dort demnach begrenzt und willkürlich. Selbst im CDI für Asylsuchende hätten nicht alle Zugang zu einem Verfahren, so ein weiterer Flüchtlingsanwalt aus Crotone, Enzo Esposito: „Es sind Hunderte, die dort im CDI festgehalten werden. Und einen Asylantrag können nur die stellen, bei denen Franco (Giancipoli) und seine Kollegen vorbeikommen. Der Zugang zum Verfahren ist also nur teilweise garantiert.“³³

Neben dem Zusammentreffen mit einem Rechtsanwalt scheint auch die Nationalität der Asylsuchenden eine entscheidende Rolle bei der Aufnahme der Asylanträge zu spielen: „Marokkaner lassen sie nicht zu“³⁴, erklärt Enzo Esposito, der drei Marokkaner anwaltlich vertritt. Ein Dolmetscher, der für die Betreiber des Zentrums arbeite, habe ihm erklärt, dass Marokkaner keinen Grund hätten einen Antrag zu stellen. Auch andere Nordafrikaner hätten häufig Probleme, Zugang zum Asylverfahren zu erhalten. Der Antrag würde dann einfach nicht aufgenommen. Auf die Frage hin, wer denn über den Zugang zum Verfahren im Haftzentrum entscheide, sind sich

33 Interview mit Enzo Esposito in seiner Kanzlei in Crotone am 04.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

34 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Esposito und Giampilì einig: Es sind die Dolmetscher und Polizisten im Zentrum.

9.3.4 Eigene Regeln im erweiterten Grenzraum

Die Sicherheitskräfte und Mitarbeiter der NGOs haben in den Haftzentren eine Schlüsselrolle inne. Die Asylsuchenden haben in der Haft keinen freien Zugang zu Informationen und anwaltlicher Vertretung. Flüchtlingschutzorganisationen und Rechtsanwälten wird indes nur begrenzt Zutritt zu den Migranten gewährt. Das Informationsmonopol und die Entscheidungsmacht über die Geschicke der Asylsuchenden liegen so weitgehend in der Hand der Sicherheitskräfte und einiger Verwaltungsmitarbeiter, welche die Information oder Unterstützung der Migranten nicht als ihre Aufgabe sehen. Innerhalb des Zentrums werden dabei neue Praktiken im Umgang mit den Asylsuchenden etabliert, die mit offiziellem Recht wenig gemein haben.

Im erweiterten Grenzraum, der durch die Handlungsmacht von Beamten und Sicherheitskräften und dem begrenzten Zugang Dritter geprägt bleibt, sind es ähnlich wie im Grenzraum auf See (siehe Kapitel 6 und 8) *Street-Level-Bureaucrats*, die Recht nicht nur interpretieren, sondern neu schaffen.³⁵ Durch ihre Funktion im Zentrum und ihren monopolisierten Zugang zu den Migranten machen sie in der Summe ihres Handelns die eigentliche Staatspolitik aus.³⁶ Im Spannungsfeld ökonomischer Interessen der Verwaltung, den Absichten der italienischen und europäischen Politik, welche die Bootsmigration eindämmen wollen und der Anpassung an eigene Bedürfnisse bei Personalmangel in den überfüllten Zentren entsteht aus den Handlungen der Akteure vor Ort ein eigenes Regelwerk. Es beschneidet die *agency* der Bootsmigranten und ihre Möglichkeiten im Asylverfahren. Einige Aspekte der informellen internen Regelungen der Haftzentren können sogar zur Gefahr für die Asylsuchenden werden. In der Situation des Zentrums, das massiv überbelegt ist, wird von den *Street-Level-Bureaucrats* vom italienischen Staat, der auch Geldgeber ist, dabei implizit sogar

35 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. XII.

36 Ebd. S. 3.

erwartet, dass sie Rechte der Migranten selektiv anwenden.³⁷ Anders wäre das Zentrum mit geringen finanziellen Mitteln und Personalaufwand nicht zu führen. Eine Realisierung des Asylrechts als individuelles Recht, das einzeln geprüft werden muss, wird so jedoch unmöglich.

9.3.5 Die Asylkommission von Crotone

Wenn die Migranten Zugang zum Asylverfahren gefunden haben, so haben die im CDI untergebrachten Asylsuchenden auf Grund ihrer irregulären Einreise nach Italien oder der Tatsache, dass sie den Asylantrag erst nach einer Ausreiseaufforderung gestellt haben, lediglich Anrecht auf ein verkürztes Asylverfahren. Da Flüchtlinge kaum in der Situation sind, ein Visum zu beantragen oder legal nach Italien einreisen zu können, betrifft dies nach der Gesetzesänderung von 2002 nahezu alle Asylsuchenden in Italien. Dennoch muss auch ihnen laut italienischem Gesetz und Artikel 35 der sogenannten *EU-Verfahrensrichtlinie* der Europäischen Union³⁸ eine angemessene Anhörung vor der örtlichen Asylkommission (*Commissione territoriale*) gewährt werden, die ihre Fluchtgründe und den Fluchtweg individuell prüft.

Die Anwälte Giancipoli und Esposito haben zahlreiche Klienten, die einen Asylantrag gestellt haben, betreut. Von der Anhörung vor der Asylkommission erzählen sie folgendes:

„Das Problem der Anhörung ist, dass sie nicht gemeinsam anhören, sondern dass die Kommission sich teilt. Jedes Mitglied hört nur einen Asylbewerber an. Und das zeitgleich im selben Zimmer! Auch wenn sie dann sagen, dass sie die Entscheidung zusammen treffen. Aber das ist natürlich nicht das Gleiche, da der, der vorträgt, ja als Einziger den Eindruck der Anhörung hat. Es entscheiden also de facto nicht alle

37 Ebd. S. 14.

38 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt EU L 326/13 vom 13.12.2005.

gemeinsam, sondern nur einer der Kommission. Sie machen das, um Zeit zu sparen.“³⁹

Giancipoli erklärt weiter, dass die verschiedenen Kommissionsmitglieder sehr unterschiedliche Hintergründe hätten. Es seien UNHCR-Vertreter dabei, Repräsentanten der Stadt und des Innenministeriums. Gerade deshalb sei eine gemeinsame Anhörung gesetzlich vorgeschrieben. Wer nun in der Anhörung an den UNHCR-Vertreter gerate, habe meist bessere Aussichten auf eine Anerkennung als andere, die zum Beispiel von einem Vertreter des Innenministeriums angehört würden. Auch das UNHCR könne diese Praktik nicht unterbinden, da der Zeitdruck zu groß sei.

Enzo Esposito hat mit seinen Klienten ähnliche Erfahrungen mit der Asylkommission gemacht: „Das Gesetz sieht vor, dass gemeinsam angehört und entschieden wird. Aber in diesem Fall entscheidet nur der Kopf einer Person.“⁴⁰ Weiter erzählt er vom Verlauf der Anhörungen durch die Kommission, die zumeist sehr kurz seien:

„Wenn der Anwalt dabei ist dauert die Anhörung auch mal eine halbe oder eine dreiviertel Stunde. Also ziemlich lange. Aber ich habe wenige Anhörungen begleiten können, weil wir immer erst später davon erfahren. [...] Wenn kein Anwalt dabei ist, dauert die Anhörung vielleicht 15 Minuten. Aber da sind auch alle Vorbereitungen eingeschlossen. Die eigentliche Anhörung, die zur Entscheidung führt, dauert also wenige Minuten.“⁴¹

Neben der Kürze der Anhörung, die kaum eine individuelle Prüfung der Fluchtgeschichte des Asylsuchenden erlaubt, spricht Esposito hier ein weiteres Problem an: Der Zugang zu anwaltlicher Vertretung während des Verfahrens, das sich im Haftzentrum abspielt und innerhalb von nur 20 Tagen beendet werden soll, ist schwierig. Die Kommunikation mit der Außenwelt ist streng limitiert und zumeist fehlen die Informationen oder

39 Interview mit Rechtsanwalt Franco Giancipoli am 05.05.2007 in seinem Anwaltsbüro in Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

40 Interview mit Enzo Esposito in seiner Kanzlei in Crotone am 04.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

41 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

die finanziellen Mittel für eine anwaltliche Begleitung während des Verfahrens.

Bezüglich der Arbeit der Asylkommission gibt es zudem eine weitere Schwierigkeit, sind sich die Anwälte einig: die Kommunikation zwischen Kommission und Asylsuchenden.

„Die Übersetzung ist das Problem. Es gibt keine wirklichen Übersetzer. Die, die dort im CDI übersetzen, sind selber Insassen. Das sind andere Jungs aus dem Zentrum. Sie haben keine geeigneten Übersetzer. Natürlich gibt es sehr viel Sprachen und Ethnien in den Zentren, aber [...]. Bei einem Fall, wo ich bei der Anhörung dabei war, gab es massive Kommunikationsprobleme. Der Asylsuchende konnte sich dem Anhörer nicht verständlich machen und der Übersetzer hatte auch große Probleme sich auf Italienisch auszudrücken. Das sind natürlich Bedingungen die überhaupt nichts garantieren. Deshalb auch die vielen Ablehnungen. So ist die Situation.“⁴²

Das italienische Asylverfahren, das innerhalb der Haftzentren durchgeführt wird, scheint informellen Regeln unterworfen zu sein. Zentrale Punkte, wie zum Beispiel welches Kommissionsmitglied die Anhörung durchführt, ob eine ungehinderte Kommunikation möglich ist und wie lange die Anhörung dauert, entscheiden sich durch eine Reihe von Einflüssen: Die Kommissionsmitglieder, selbst unter Druck durch die Vielzahl der Anhörungen, die nur eine Kommission entscheiden soll, vereinfachen und beschleunigen die Prozedur indem sie sich aufteilen und jede Anhörung nur wenige Minuten dauern lassen. Da keine geeigneten Übersetzer in Crotone für die Kommission bereit stehen, behelfen sie sich mit anderen Flüchtlingen aus dem Zentrum, die zur Übersetzung herangezogen werden. Auch die Kommission, die eigentlich als unabhängiges Organ frei von derlei Restriktionen in der Ausübung ihrer Aufgabe sein sollte, hat ähnlich wie die *Street-Level-Bureaucrats* innerhalb des Zentrums Regelungen geschaffen, die ein Asylverfahren nach eigenen Bedürfnissen schafft.⁴³

Die Migranten selbst haben dabei zumeist wenig Einfluss auf ihr Schicksal. Der Fakt, dass die Asylsuchenden in einem geschlossenen Haft-

42 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

43 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. 85.

zentrum festgehalten werden, lässt ihnen kaum Möglichkeiten, positiv auf ihr Asylverfahren einzuwirken. In den Zentren liegt die *agency* weniger bei den Asylsuchenden, als vielmehr bei den Verwaltern und Sicherheitskräften, deren Entscheidungen sie in Haft räumlich und zeitlich ausgesetzt sind. Dies kann so weit gehen, dass sie den Botschaftsvertretern ihrer Heimatländer vorgeführt und dann abgeschoben werden, anstatt einen Asylantrag stellen zu können. Auch können aus 20 Tagen in Haft leicht zwei Monaten werden, in denen sie weder Zugang zur Außenwelt haben, noch die Außenwelt uneingeschränkt Zugang zu ihnen hat. Dabei ist diese Phase, in der sie eingeschränkt in ihrer Handlungsfähigkeit und ihrem Zugang zu Informationen in Haft genommen werden, entscheidend für den Ausgang ihres Asylverfahrens und damit für ihre Zukunft in der EU.

9.3.6 CDI – und dann?

Nach der Entscheidung der Kommission werden die Asylsuchenden bei einer Ablehnung ihres Gesuchs zumeist gleich in ein Abschiebegefängnis gebracht. Oftmals erhalten sie auch eine Ausreiseaufforderung und ein Zugticket nach Salerno, wohl um dort das nächste Schiff in Richtung afrikanischer Kontinent zu besteigen.⁴⁴ Ist die Entscheidung jedoch positiv, beginnt für die meisten anerkannten Asylsuchenden ein täglicher Kampf um Unterkunft und Verpflegung. Mit Rechtsanwalt Franco Giampilì spreche ich über das Problem der Unterversorgung der Migranten, die entweder noch während ihres Asylverfahrens oder mit einem Flüchtlingsstatus oder humanitären Status aus der Haft des CDI entlassen werden. Während viele sich gegen die Haft im CDI sträuben, gibt es andere, welche deshalb die Haft der Entlassung vorziehen.

„Die Unterbringung ist ein sehr ernstes Problem. Das Problem ist, dass die Menschen, die diese vereinfachte Prozedur machen, sofort danach auf die Straße gesetzt werden. Wer zu einer Ethnie gehört, die eine Community hier hat, wie die türkischen Kurden, haben da gar kein Problem in Europa, die wissen wohin sie gehen sollen. Aber ich hab das Drama der afrikanischen Ethnien gesehen, die wollten gar

44 Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 23.

nicht raus aus dem Zentrum. Eine Familie wusste nicht wohin sie gehen sollten. ‚*Wohin sollen wir gehen? Wohin sollen wir gehen?*‘ Mit neugeborenem Baby! Man bringt sie zum Bahnhof und Tschüss. Sie bekommen nichts, keinen Zuschuss zur Erstaufnahme mehr (*contributo di prima accoglienza*), gar nichts. Der Zuschuss wurde gestrichen. Diese 500 bis 600 € dienten zumindest erst mal als Hilfe für die ersten Tage, jetzt haben sie gar nichts mehr, weil nichts mehr in die Fonds eingezahlt wurde seit letztem Jahr.“⁴⁵

Tatsächlich ist die Unterbringung der Asylsuchenden und Flüchtlinge ein Problem in Italien, das sich seit Beginn meiner Forschungen zu Flüchtlingen in Italien 2002 immer weiter verschärft hat. Die Zahlen der Asylsuchenden haben sich in den letzten Jahren erhöht, Unterbringungsplätze im Sinne eines Heimes oder eine ähnliche Versorgung gibt es allerdings nur für einen Bruchteil von ihnen. Was dies für die Migranten bedeutet, in welcher Weise viele von ihnen ein fragmentiertes Leben zwischen kirchlichen Mensen und Obdachlosigkeit führen, habe ich in meiner Magisterarbeit *„Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas“*⁴⁶ beschrieben und analysiert.

9.3.7 EU-Richtlinien und italienisches Asylgesetz

Abschließend kommt Giancipoli über das Thema der fehlenden Zuschüsse auf die Umsetzung der EU-Asylrichtlinien in Italien zu sprechen. Er macht deutlich, dass mit dem *Bossi-Fini*-Gesetz von 2002 auch der Zuschuss für die Unterbringung für Asylsuchende gestrichen wurde. Die italienische Regierung, die mit dem Gesetz die sogenannte *EU-Aufnahmerichtlinie* 2003/9/EG umgesetzt und die Haftzentren für Asylsuchende eingeführt hatte, interpretiere die Richtlinie in einer Weise, dass die Unterbringung für eine Zeit von 20 Tagen in einer Haftanstalt ausreiche, um die Richtlinie zu erfüllen, so Giancipoli.

45 Interview mit Rechtsanwalt Franco Giancipoli am 05.05.2007 in seinem Anwaltsbüro in Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

46 Zur Problematik der Unterversorgung der Migranten und Asylsuchenden in Italien siehe Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.

„Die Aufnahmesituation ist also noch schlechter geworden! Der europäische Standard für die Aufnahme, wie er in der Richtlinie vorgesehen ist, wird in Italien nicht durch einen Fonds unterstützt. Italien zahlt nicht in diesen Fonds ein, der zum Aufbau der Standards dient.“⁴⁷

Wie es im Zuge der Harmonisierung des EU-Rechts im Bereich Migration auf nationaler Ebene immer wieder zu Verschlechterungen und Verschärfungen der Rechte für Migranten und Flüchtlinge kommen kann, beschreibt auch Andreas Fischer-Lescano.⁴⁸ Er analysiert anhand der Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in Deutschland, wie die Europäisierung in verschiedenen Fällen wie eine Art „Deckmantel“ genutzt wurde. Im Zuge der rechtlichen Neuregelungen mit denen eigentlich europäisches Recht eingeführt werden sollte, wurden immer wieder rechtliche Restriktionen für Migranten etabliert, die vielfach nicht europarechtskonform seien.⁴⁹

Im Falle Italiens, das über kein einheitliches Asylgesetz verfügt, hat dies eine noch negativere Wirkung: Flüchtlingsorganisationen und Anwälte hofften, dass die EU-Richtlinien die Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge verbessern, entsprechende Aufnahmebedingungen und damit zumindest eine Grundversorgung der alltäglichen Bedürfnisse der Asylsuchenden geschaffen würde. Zudem sollte die Gewährleistung des Zugangs zu einem fairen, weniger willkürlichen Asylverfahren erreicht werden. Die Erwartungen in die europäische Gesetzgebung haben sich allerdings nicht erfüllt. Stattdessen haben sich die italienischen Verhältnisse sogar verschlechtert: Mit dem „Deckmantel“ der Europäisierung rückt die Schaffung des dringend benötigten Asylgesetzes endgültig in den Hintergrund. Eine Haft für Asylsuchende wurde eingeführt. Über die Haft hinaus kommen nur sehr wenige in den Genuss einer Grundversorgung durch den italienischen Staat, der dafür laut *EU-Aufnahmerichtlinie* 2003/9/EG für die Dauer des Verfah-

47 Interview mit Rechtsanwalt Franco Giancipoli am 05.05.2007 in seinem Anwaltsbüro in Crotone. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

48 Fischer-Lescano, Andreas (2006): *Verschärfung des Ausländerrechts unter dem Deckmantel der Umsetzung von EU-Richtlinien*. In: *Kritische Justiz* 39 (2006), S. 236-246.

49 Ebd.

rens zuständig ist. Auch anerkannte Flüchtlinge oder Asylsuchende mit einem humanitären Schutzstatus werden in Italien nicht, wie in der sogenannten *Anerkennungsrichtlinie* 2004/83/EG festgelegt, mit Sozialhilfe oder entsprechenden Kernleistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes versorgt. Stattdessen bleibt das Land, das ohne Asylgesetzgebung ist, im Modus des Notfalls, so Enzo Esposito. Verantwortlichkeiten werden weiterhin im Asylbereich auf die lokale Ebene delegiert, ähnlich der Notstandsgesetzgebung *legge Puglia* für die Anlandungen, die dem örtlichen Präfecten weit reichende Handlungsmacht einräumt (siehe Kapitel 4). Wie dies auch mit einheitlichen EU-Richtlinien möglich ist, macht Esposito mit einem Beispiel deutlich:

„Europa hat keine gemeinsame Politik, absolut nicht. Jeder hat seine nationalen Probleme und Interessen. Wenn es eine echte europäische Politik gäbe, gäbe es vor allem ein Gesetz, das für alle gleich wäre, ein Asylgesetz. Es gibt die Richtlinien[...], aber die Richtlinien werden nur angepasst an die nationalen Gesetze. Sie sind leicht zu umgehen. Es gibt viele Mechanismen, die Umsetzung der Richtlinien zu verhindern.“⁵⁰

Laut Esposito sind die Richtlinien so weit gefasst, dass es eher zu einer Anpassung der EU-Richtlinien an die italienische Situation und an die Vorstellungen der italienischen Regierung kommt, als dass die Richtlinien in Italien umgesetzt werden und zu einer Angleichung der Situation für Asylsuchende in Europa führten. Die große Deutungsfreiheit, welche die Richtlinien gewähren, hebt somit de facto die Harmonisierungswirkung aus und verschlechtert sogar die Situation in einem Land wie Italien, dass in vielen Bereichen kaum unterste Standards erfüllt.

Durch die Inhaftierung der Migranten, die durch eine restriktive Auslegung der *EU-Aufnahmerichtlinie*⁵¹ eingeführt wurde, werden Praktiken wie die Besuche der Botschaftsmitarbeiter von Transit- und Herkunftsländern

50 Interview mit Enzo Esposito in seiner Kanzlei in Crotone am 04.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

51 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahmen von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt der EU L 31/18 vom 06.02.2003.

erst möglich. Dies bedeutet eine Ausdehnung des Informations- und Kontrollmonopols der lokalen und nationalen staatlichen Hoheitsträger und eine andauernde Einschränkung der *agency* der Migranten weit über die Anlandung hinaus. Statt mehr Rechtssicherheit für Asylsuchende in Italien zu schaffen, die auf Grund des fehlenden Asylgesetzes nicht vorhanden ist, passen sich die EU-Richtlinien an die italienische Situation an: eine Situation, die bei den Anlandungen wie auch im Asylbereich einem fortwährenden Notfall gleicht, der mit entsprechenden Ausnahmegesetzgebungen, Improvisierung und der Machtfülle lokaler Institutionen und Beamter bewältigt wird.

„Je mehr das Recht ausformuliert ist, desto mehr Garantien gibt es für die Migranten“, wie Esposito es beschreibt. Eine Feststellung, die für die italienische ebenso wie für die europäische Gesetzesebene gilt, die jedoch politisch augenscheinlich nicht gewollt ist. Der europäische Transnationalisierungsprozess und die Harmonisierung durch die EU-Richtlinien haben im Asylbereich damit nicht nur auf See, sondern auch in Italien für Restriktionen und eine weitere Fragmentierung der Rechte für Migranten gesorgt.⁵² Es scheint, als sei der italienische „Notfallmodus“ im Umgang mit Bootsmigranten noch weiter festgeschrieben worden, statt die lang erhoffte Verbesserung zu bringen.

9.4 WEITERE BESUCHER AUS BANGLADESCH – DIE ZENTREN VON CALTANISSETTA UND CASSIBILE

Während ich von einigen Aspekten im Umgang mit Asylsuchenden und anderen Migranten und dem Ablauf des Asylverfahrens innerhalb des Zentrums *St. Anna* in Crotone einen Eindruck gewinne, erhalte ich auch Informationen zu zwei weiteren süditalienischen Haftzentren. Meine Erfahrungen rund um die Untersuchungen zu den Haftzentren für Migranten in Caltanissetta und Cassibile auf Sizilien möchte ich schildern, weil sie bele-

52 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 19.

gen, dass die Umstände in Crotone kein Einzelfall, sondern systemimmanent sind.

9.4.1 Pian del Lago bei Caltanissetta

Das Zentrum *Pian del Lago* wurde 1998 auf dem Gelände einer ehemaligen Kaserne eröffnet und wird seit 2003 von der Kooperative *Albatros 1973* verwaltet. Zum Zeitpunkt meiner Untersuchung im Frühjahr 2007 handelt es sich um ein „multifunktionales“ Haftzentrum (*centro polifunzionale*), das Abschiebehaft (CPT), Erstaufnahmezentrum (CPA) und Identifikationszentrum für Asylsuchende (CDI) in einer Struktur verbindet und insgesamt über ca. 500 Plätze verfügt. In zwei 2004 und 2006 erschienen Berichten zu den Haftzentren für Migranten in Italien werden die Unterbringungsbedingungen im Zentrum als vergleichsweise gut bezeichnet.⁵³

Der Anwalt Mauro Falcone erzählt mir im Interview zunächst, dass es bei der Beratung der Migranten innerhalb des Zentrums durch NGOs keine Kontinuität gebe und er deshalb nur unregelmäßig Zugang erhalte. Nur wenn die Insassen seine Telefonnummer bekämen und ihn kontaktierten, könne er sie besuchen.⁵⁴ Da er trotz dieser Schwierigkeiten immer wieder Asylsuchende, die in *Pian del Lago* inhaftiert sind, vertritt, erzählt er mir vom Verlauf der Kommissionssitzungen zur Anhörung der Asylsuchenden.

In Caltanissetta gibt es nicht wie in Crotone eine dem Zentrum angegliederte Kommission. Vielmehr kommt die Kommission aus Siracusa, um Asylanträge in Caltanissetta zu prüfen. Ähnlich wie der Anwalt Franco Ginacipoli in Crotone erzählt Falcone, dass sich die Kommission aufteile, um die Anhörungen vorzunehmen:

„Sie werden einzeln angehört. Das ist keine Kommission, sondern es werden Unterkommissionen gebildet, die nur aus einer Person bestehen. [...] Ein Mitglied der

53 Denticio, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) (2006): *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani. (Hg.) Rom, S. 147-152. Außerdem: Medici Senza Frontiere (Hg.) (2004): *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e assistenza*. Rom, S. 126-132.

54 Interview mit Mauro Falcone am 19.04.2007 in seiner Kanzlei in Caltanissetta.

Kommission interviewt und dann gibt es eine Gesamtsitzung. Entscheiden tun also alle gemeinsam, aber nur einer hört an. Oft kann man feststellen, dass es mit dem einen Mitglied aus dem NGO-Bereich eine Anerkennung gibt, wenn der Polizeivertreter oder der Präfekt anhören hingegen eher nicht.“⁵⁵

Wie der Anwalt Giampilini in Crotone spricht auch Marco Falcone von besseren oder schlechteren Chancen einer Anerkennung des Asylgesuchs, abhängig von der zufälligen Anhörung durch einen Behördenvertreter oder zum Beispiel einem UNHCR-Mitarbeiter.

Auch eine weitere Erzählung Falcones erinnert an Crotone: Gemeinsam mit dem EU-Parlamentarier Martino Ferro hatte er Gelegenheit, *Pian del Lago* unangemeldet zu besuchen.

Ein Dolmetscher im Zentrum erzählte uns: „*Gestern sind sie vom Konsul aus Bangladesch angehört worden, um festzustellen, ob sie aus Bangladesch kommen.*“ Das war vor etwa einem Jahr. Martino Ferro hat das dann angezeigt. Es kam raus, dass der Konsul da war bevor sie von der Kommission angehört wurden! Der Konsul von Bangladesch kam aus Palermo und der Dolmetscher erzählte, er habe ihnen gesagt: „*Ihr müsst sagen, dass ihr gekommen seid, um Arbeit zu suchen. Sagt nicht, dass es euch schlecht geht in Bangladesch, da gibt es Demokratie, da geht's Euch gut, ihr seid nur gekommen, um hier zu arbeiten. Wir wissen ja nun wer ihr seid, und wir wissen, wer eure Familien in Bangladesch sind.*“

Das eine Mal können wir den Besuch des Konsulats belegen, ob es öfter passiert ist, wissen wir nicht. Das Traurige ist, dass der Polizeipräsident, der Ferro und mich begleitet hat, die Geschichte mit dem Konsulatsbesuch auch selbst erzählt hat – er wusste nicht mal, dass es gesetzlich verboten ist, den Konsul zu holen.⁵⁶

Mit dieser Information von Falcone verdichtet sich der Hinweis, dass Besuche von Asylsuchenden durch Botschafts- oder Konsularpersonal anderer Länder kein Einzelfall in italienischen Haftzentren sind – sie scheinen so selbstverständlich zu sein, dass verschiedene hochrangige Polizeifunktionäre freimütig davon erzählen.

55 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

56 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Die Erzählungen von Mauro Falcone zu einigen Aspekten des Umgangs mit Migranten und Asylsuchenden im Haftzentrum *Pian del Lago* gleichen den Schilderungen aus Crotone. Sowohl bei der Einzelanhörung der Asylsuchenden, wo eigentlich die gesamte Asylkommission zuständig sein müsste, wie auch bei der Praxis der Besuche von Konsular- und Botschaftsmitarbeitern zur Identifizierung von Asylsuchenden und Migranten lassen sich Praktiken im Umgang mit Asylsuchenden und Migranten erkennen, welche die Wahrung der Menschenrechte und die Rechtmäßigkeit des italienischen Asylsystems in Frage stellen. Ein Eigenleben aus Regelungen und Strukturen hat sich innerhalb der Haftzentren entwickelt, das von Verwaltungsmitarbeitern und Sicherheitskräften bestimmt wird. Einblick und Kontrolle von außen werden weitgehend verwehrt, um das in den Haftzentren gewachsene System und Regelwerk nicht zu gefährden. Es setzt sich zusammen aus der Ökonomisierung der Kosten für die Verpflegung der Migranten und für Personal und aus Eigenschaften des erweiterten Grenzraums, wie der Entscheidungsmacht der Sicherheitskräfte, die die *agency* der Migranten begrenzt hält. Zudem aus einem politischen Umfeld, das die Ankunft und Aufnahme von Bootsmigranten in Italien ablehnt (siehe zum Beispiel Kapitel 4).

9.4.2 Cassibile

Zum Abschluss meiner Eindrücke der Haftzentren für Migranten und Asylsuchende in Italien schreibe ich über einen Ort, der eigentlich nicht existiert, den ich nach einigen Nachforschungen jedoch aufgesucht habe – mein einziger Informant vor Ort zum Haftzentrum von Cassibile blieb dabei allerdings der Leiter einer Verpackungsfabrik für Gemüse.

In keiner Liste als Haftzentrum geführt, verdichten sich nach einigen Wochen Hinweise und bruchstückhafte Informationen zu der Einsicht, dass es auf Sizilien ein Haftzentrum geben muss, dass keinen offiziellen Status hat. Ein Zentrum, in dem auch Asylsuchende festgehalten werden, wie sich herausstellt.⁵⁷ Der Anwalt Stefano Aramci, den ich in Catania treffe, und

57 Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre La Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*. Mailand, S. 126.

der sich mit dem Thema der Haftzentren in Sizilien gut auskennt, weiß zu Cassibile wenig zu berichten:

„Cassibile ist eine vom Innenministerium nicht klar benannte Struktur. Cassibile ist eindeutig nur eine Notfalleinrichtung ohne weitere Rechtsgrundlage, und das schon seit drei Jahren! Man weiß nicht, auf welcher Grundlage die Menschen dort festgehalten werden. Formell ist es weder ein CPT noch ein CDI für Asylsuchende. Es bräuchte dringend eine Untersuchung!“⁵⁸

Neben den Ausführungen des Anwalts, der überzeugt ist, dass in Cassibile ohne rechtliche Grundlage und formellen Status Migranten inhaftiert werden, finde ich in einem Bericht über die Haftzentren in Italien einen weiteren Hinweis auf die Existenz des Zentrums: Ein Besuch durch die NGO *Ärzte ohne Grenzen* (MSF) wird vom Innenministerium mit der Begründung abgelehnt, dass es sich in Cassibile um eine Institution handle die „nur geschaffen wurde, um einer extremen Notfallsituation zu begegnen. Es handelt sich weder formell noch rechtlich um ein Identifikationszentrum für Asylsuchende (CDI).“⁵⁹ Dennoch sind Mitarbeiter von MSF bei ihrer Beratungsarbeit mehrmals auf Asylsuchende gestoßen, die den Vermerk „CDI Cassibile“ in verschiedenen Dokumenten des Asylverfahrens, zum Beispiel in ihrer Vorladung zur Asylkommission oder im Ablehnungsbescheid, trugen.⁶⁰

Am 23. Mai 2007 miete ich ein Auto und mache mich auf den Weg nach Cassibile. Die Gegend in der Nähe von Syrakus ist eine der letzten großen Latifundien in Sizilien: Der über achtzigjährige Markgraf von Cassibile (*Marchese di Cassibile*) herrscht über eine endlose Weite von Gemüsesfeldern, Oliven- und Johannisbrotbäumen. Berühmt geworden ist die Gegend vor allem seit 2006, als verschiedene Medienberichte und Untersuchungen von NGOs begannen, über die Arbeitsbedingungen für Migranten

58 Interview mit Rechtsanwalt Stefano Aramci am 24.05.2007 in seiner Kanzlei in Catania. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

59 Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre La Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*. Mailand, S. 126. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

60 Ebd.

auf den Feldern von Cassibile zu berichten: Obdachlose Saisonarbeiter, die nachts auf den Feldern schlafen, auf denen sie tagsüber arbeiten.⁶¹

Die alten Lagerhallen am Eingang des Städtchens sind verfallen. Sogar die Dorfkirche scheint nicht mehr genutzt zu werden. Als ich bei den wenigen Einheimischen, die vor einer Bar sitzen, mein Interesse für das örtliche „Migrantenzentrum“ bekunde, wird mir anhand des Verlaufs der Bahngleise der Weg gewiesen: Tatsächlich, etwa drei Kilometer außerhalb von Cassibile treffe ich auf eine Fabrikhalle. Als ich aus dem Auto steige, kommt ein ob meines Besuches etwas verwunderter, aber redseliger Fabrikleiter auf mich zu. Während auf der einen Seite der Halle Gemüse verpackt wird, ist die andere Seite mit hohen Zäunen umgeben. Einige Migranten, die vermutlich aus den Ländern der Subsahara stammen, sitzen auf dem umzäunten Hof beisammen. Als ich mich dem Zentrum nähere, kommt ein Polizist auf mich zu und gibt mir per Handzeichen zu verstehen, dass ich verschwinden solle. Der Fabrikleiter hingegen setzt vor der Fabrik zu einem Plausch an. Er erzählt mir, dass die Einrichtung von der katholischen Organisation *Alma Mater* „ganz wunderbar geführt“⁶² wird. Dann ergeht er sich in Geschichten über den angeblich schwulen Markgrafen und sein ausschweifendes Leben. Mehr Informationen zu dem Zentrum sind auch mit einem Besuch in Cassibile nicht zu bekommen.

9.4.3 „Niemand weiß, was in den Zentren vor sich geht“⁶³

Im Sommer 2007 spreche ich in Palermo mit Marco Lodato über die allgemeine Situation in den italienischen Haftzentren. Er ist für die NGO Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) Flüchtlingsanwalt in Italien und hat 2006 an der Untersuchung der Unterbringungsbedingungen in allen Zentren

61 Siehe zum Beispiel: Il Collettivo Migranti di Catania e Ragusa. I laici Combobiani di Ragusa (Hg.) (2006): *Report da Cassibile (SR)*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo7656.html> (10.06.2009).

62 Tagebucheintrag vom 23.05.2007.

63 Interview mit Marco Lodato am 27.04.2007 in Palermo in meiner Wohnung. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

der Kommission „De Mistura“⁶⁴ teilgenommen, die das italienische Innenministerium angeregt hatte. Wie oben beschrieben hatte die Kommission trotz der Unterstützung des Ministeriums große Schwierigkeiten, zuverlässige Daten zu erheben und die finanzielle Situation rund um die Haftzentren in Italien zu durchblicken. Doch auch bezüglich der in den Zentren inhaftierten Menschen gab es für die Kommission große Probleme, Daten zu den 14 Haftzentren zu erhalten.

„Dass, was an den Ergebnissen wirklich beeindruckend war, ist, dass die Rechnung nie aufging! Das auch in den sorgfältig ausgefüllten Fragebögen, wenn es darum ging, Abgeschobene, nicht Abgeschobene, Abgeschobene mit Ausreiseverfügung usw. zusammenzurechnen, also die Rechnung, die auch eine Hausfrau macht, die Summe niemals stimmte. Nie! Die verschiedenen Wege, woher die Migranten kommen und wohin sie gehen, sind nicht klar geworden. Die Menschen gehen unterwegs verloren oder die Daten sind verloren gegangen. Man könnte sagen, dass eigentlich niemand weiß, was in den Zentren vor sich geht.“⁶⁵

Abschließend drängen sich zur weiteren Analyse des Umgangs mit Bootsmigranten in Italien und in den italienischen Haftzentren Gedanken von Giorgio Agamben auf, dessen Werk ich auch zur Diskussion der Verhältnisse in den libyschen Haftzentren herangezogen habe. Er schreibt: „Das Lager ist der Raum, der sich öffnet, wenn der Ausnahmezustand zur Regel zu werden beginnt.“⁶⁶ In Süditalien ist der Umgang mit Bootsmigranten insgesamt vom Notfall- und Ausnahmezustand geprägt, eine Tatsache die paradoxerweise mit der Harmonisierung des EU-Rechts noch zementiert wurde. Dabei stehen die Haftzentren in Italien nicht, wie Agamben es für die Beschreibung der Konzentrationslager des 20. Jahrhunderts beschreibt, vollkommen außerhalb der Rechtsordnung. Vielmehr haben sich in den

64 Commissione De Mistura (Hg.) (2006): *Rapporto della Commissione De Mistura*. URL: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_23602.html (20.07.2009).

65 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007 in meiner Wohnung. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

66 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt, S. 177.

Zentren eigene Ordnungen und eigene Strukturen entwickelt, die im Zusammenwirken von politischem Klima, wirtschaftlichen Zwängen der Verwaltungsmitarbeiter und italienischen Sicherheitskräften entstanden sind. Wenn auch sicherlich nicht libysche Zustände herrschen, die massenhaft das „nackte Leben“ der Migranten bedrohen, so prägt jedoch auch hier das beunruhigende Element der Intransparenz, dass „eigentlich niemand weiß, was in den Zentren vor sich geht“ das Geschehen und somit die Tatsache, dass im Prinzip alles möglich ist.⁶⁷

Tatsächlich hat somit die Europäisierung des Asylrechts dazu beigetragen, dass der Ausnahmezustand des Grenzraums in den Räumen aufrechterhalten wird, wo Migranten nach ihrer Anlandung untergebracht und inhaftiert werden. Dies sind durch mangelnden politischen Willen, fehlende Kontrollen und Rückzug des Staates letztlich auch in Italien Orte, wo eine eigene, informelle Rechtsordnung herrscht. Es hängt somit auch hier nicht vom Recht, sondern „von der Zivilität und dem ethischen Sinn der Polizei, die da vorübergehend als Souverän agiert“⁶⁸ ab, „ob mehr oder weniger Grausamkeiten begangen werden“⁶⁹ und welcher Raum für die *agency* der Migranten bleibt.

In der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ bleibt die Verortung der verschiedenen Haft- und Aufnahmezentren situativ, da sich die Bedingungen für die Migranten und für die Umsetzung der Flüchtlingsrechte in den einzelnen Zentren ständig wandeln. Allgemein lässt sich jedoch sagen, dass die Inhaftierung der Migranten sich negativ auf die Wahrnehmung ihrer Rechte ausgewirkt hat. Im erweiterten Grenzraum der Haftzentren haben Migranten wenige Möglichkeiten zum Beispiel durch einen freien Zugang zu Informationen ihre Stellung im Asylverfahren zu verbessern. Auch das Verfahren selbst bietet weniger Rechtssicherheit, da zum Beispiel die Begleitung eines Anwalts zur Anhörung durch die Asylkommission erschwert ist. Einige Aspekte der Inhaftierung gefährden dabei nicht nur ihre Rechte als Flüchtlinge, sondern auch ihre Person als politisch Verfolgte. Die Besu-

67 Interview mit Marco Lodato in Palermo am 27.04.2007 in meiner Wohnung. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

68 Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt, S. 184.

69 Ebd. S.183.

che von Botschaftspersonal der Herkunftsländer in den Haftzentren bringen Asylsuchende und ihre Familien in Gefahr und negieren die Schutzfunktion des Asylsystems.

TEIL III: NOTSTAND AUF DER INSEL? BOOTSMIGRANTEN AUF MALTA

Der folgende, meine Erzählungen aus dem Feld abschließende Teil des Kapitels, schildert die Lebensumstände von Bootsmigranten auf der Insel Malta. Für die Lebenssituation der Asylsuchenden auf Malta bestimmend sind dabei vor allem die maltesische Haftpolitik und der anschließende Verbleib der Migranten in den *open centres* (siehe ebenfalls Kapitel 4). Während Kapitel 6 aufgezeigt hat, welche Auswirkungen die in Malta herrschende Stimmung gegen Bootsmigranten und die Politik der EU auf ihre Lage auf See hat, zeigen sich bei den folgenden Schilderungen die Effekte auf die Situation der Migranten an Land. Wie die Migranten in italienischen Haftzentren verbleiben die Migranten in den maltesischen *detention centres* auch nach ihrer Anlandung im erweiterten Grenzraum der EU-Außengrenzen. Dies jedoch für einen ungleich längeren Zeitraum, nämlich regelmäßig bis zu 18 Monate.

Die Aufgabe der Zentren als „politische Membran“⁷⁰, die über Inklusion und Exklusion von Menschen und über den Zugang zum Gebiet der Europäischen Union entscheiden (siehe Kapitel 2), wird im Folgenden erörtert. Die Wirkung der Zentren, die im Prozess der Grenzziehung zwischen „Eigenem“ und „Fremdem“ eine wichtige Rolle spielen, scheint durch die maltesischen Haftbedingungen noch verstärkt zu werden. Die Migranten sind dabei zum Unterpfand der maltesischen Politik geworden, die deren schlechte Situation in den Haftzentren und in den *open centres* auf europäischer Ebene nutzt, um andere Mitgliedsländer auf die Lage auf der Insel aufmerksam zu machen. Schließlich wird vergleichend für Südtalien und Malta darauf eingegangen, welche Rolle die Haftzentren an den

70 Wilson, Thomas M./Donnan, H. (1998): *Nation, state and identity at international borders*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (Hg.) Cambridge, S. 9.

südlichen Außengrenzen der EU insgesamt in der „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ einnehmen.

9.5 ANLANDUNG UND *DETENTION CENTRE* AUF MALTA

Wie im einführenden Text über die Situation von Bootsmigranten auf Malta dargestellt, haben die geringe Größe Maltas, eine durch Fremdherrschaft geprägte Geschichte und der Alarmismus maltesischer Medien in ihrer Berichterstattung zum Phänomen der Seemigration zu einer ablehnenden und aufgeheizten Stimmung gegenüber den Migranten auf der Insel geführt. Die Regelungen der Europäischen Union, vor allem die Dublin-II-Verordnung, sind dabei für die wachsende Zahl von Asylsuchenden verantwortlich, welche die kleine Insel nicht in Richtung eines anderen EU-Landes verlassen können (siehe Kapitel 4). Ähnlich wie für meine süditalienische Forschungsreise werde ich nun meine Untersuchung auf Malta illustrieren, wobei sich die beiden Länder schon in ihrer Größe sehr unterscheiden. Dies führt auch zu unterschiedlichem Umgang mit Bootsmigranten und der Funktionen der Zentren.

9.5.1 Anlandung

Im Gegensatz zu Italien habe ich während meines Aufenthalts auf Malta vom 15. September 2007 bis 13. Oktober 2007 keine Anlandung persönlich erlebt. Nach Erzählungen des den Anlandungen beiwohnenden Offiziers des *detention service*, Louis Borg, laufen sie jedoch ähnlich ab wie Anlandungen auf Lampedusa: Die Boote der Migranten, die wie in Kapitel 6 beschrieben, überwiegend kleinere Fiberglas-Boote mit ca. 30 Insassen sind, werden zumeist von der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* (AFM) in den Militärhafen von Valletta geleitet. Dort gibt es eine erste medizinische Untersuchung. Die Ärzte entscheiden, ob die angelandeten Migranten in die Klinik oder zur Polizeistation gebracht werden. Auf der

Polizeiwoche werden sie erkennungsdienstlich erfasst, hinterher in einem der Haftzentren untergebracht.⁷¹

9.5.2 „The Conditions can never been mentioned“⁷²

Wie schon in Kapitel 4 erwähnt, wurden die Haftbedingungen in den maltesischen Haftzentren für Migranten immer wieder von öffentlicher Seite, wie dem Europarat, aber auch von NGOs kritisiert.⁷³ Dabei kommt die lange Haftdauer erschwerend hinzu. Zum Zeitpunkt meines Besuches im September 2007 befanden sich 1705 Migranten in den Haftzentren.⁷⁴

Eine ausführliche Schilderung der Umstände in den *detention centres* auf Malta erhalte ich von einem jungen Mann. Prince Rawlings stammt aus Ghana, er ist zwanzig Jahre alt. Ich treffe ihn bei einem Besuch des *Peace Laboratory Malta*, eine Begegnungsstätte, eingerichtet von einem Franziskanerpater, der sich um den interkulturellen und interreligiösen Dialog auf der Insel bemüht. Seit den ersten Ankünften von Bootsmigranten auf Malta im Jahr 2002 hat der Pater auch einige Unterbringungsplätze in den Gebäuden des *Peace Laboratory* eingerichtet. Nach einem Gespräch mit dem Pater stellt dieser mir Prince Rawlings vor. Der junge Mann wurde vier Monate zuvor aus dem Haftzentrum *Ta-Kandja* entlassen.

71 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

72 Interview mit Prince Rawlings im Garten des *Peace Laboratory* am 21.09.2007.

73 Siehe zum Beispiel: Council of Europe (2007): *Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 15 to 21 June. CPT/Inf (2007) 37*. Strasbourg, Médecins du Monde (Hg.) (2007): *“Everybody just tries to get rid of us.“ Access to health care and human rights of asylum seekers in malta. Experiences , results and recommendations*. Paris.

74 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service*, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

„I was in *Ta-Kandja* detention centre. I was there for 1 ½ years. I think this is the most horrible place. (*bewegt*). The conditions can never be mentioned. I never enjoyed myself when I was been staying there. It was very crowded. In a room of 15 square meters we were about 37 people. Including bathrooms and toilets. Bathroom and toilets were *inside* the room. So it's a very, very big disgrace. Bathroom and shower all together. “

„The conditions are not bearable. Mostly when a person is sick. When they asked for the hospital and they had bad cough. They just give them tablets anyhow. Many people were sick there [...]. At this time this boy was suffering from tuberculosis. We asked them to take this guy and to separate him from us, they said no. After three, four weeks it jumped from one person to another, but they paid no attention to us. And far from this, bringing a man coughing to hospital is not anything wrong. But the woman, the pregnant women! When you look at all this, it is so disgraceful [...]. And we stayed inside 24 hours. Only half an hour per week we went out. I should be in school by now, I am still too young. I requested books in the detention centre, they refused to give it to me. Once a police man gave me a story book and I read it over and over again until I got out.“

S.K.: What are you doing there all day?

„Just relaxing, and these 30 minutes I use it for activities and exercises. Because I was a sportsman back home.“

S.K.: So there were many tensions among you?

„Sometimes, nearly all the times, some person may misbehave. Although I didn't fight with anybody, but sometimes I do misbehave. Then they were saying this boy is sick, this boy is over-thinking. You are always thinking, Why, why, why [...]. Many people got crazy.“

Die lange Dauer der Haft führt zu großen physischen und psychischen Belastungen bei den Migranten. Prince' Schilderungen der Haftbedingungen klingen in meinen Ohren jedoch unglaublich. Ich bin geneigt, ihm eine gewisse Übertreibung zu unterstellen.

Ein Interview mit dem Jesuitenpater Angelo Farrugia belehrt mich einige Tage nach meinem Besuch im *Peace Laboratory* bezüglich der scheinbaren Übertreibungen über die schlechten Haftbedingungen jedoch eines

Anderen: Auch nach jahrelanger Arbeit in Haft mit dem *Jesuit Refugee Service* (JRS) scheint der Pater immer noch erschüttert zu sein, wenn er über die Haftzentren erzählt. JRS ist die wichtigste NGO in den Haftzentren auf Malta.⁷⁵ Neben der Abhaltung der Messe stellen die Jesuiten vor allem rechtliche Beratung für das Asylverfahren bereit. Zudem arbeiten Sozialarbeiter und Krankenschwestern für JRS, die versuchen Migranten, die krank oder schwach sind, in Haft zu versorgen oder ihre Entlassung zu erwirken. Bei meiner Frage nach den Haftbedingungen erzählt Pater Angelo Farrugia:

„It’s a three store building, divided into five parts. Now we are talking about *Hal Far barracks*. So especially in one store, no, in all the stores, there are single men and unaccompanied women. Detaining men with women! This is unacceptable, unbelievable. There is a corridor with about eight rooms and you have rooms with men and rooms with women in the same corridor. And the rooms can’t be locked and they share the same toilets and they share the same bathroom, and sometimes there are no curtains, not even a door that you can lock. And they spend the whole day there with nothing to do. And they only have one hour of fresh air twice a week. One hour! Including children and babies! And nobody knows and nobody wants to know because it is unacceptable, that men and women are kept in the same place. Which was not like that from the beginning [...]. It’s against everything. Every standard, human, legal, moral whatever.“

S.K.: And there are children?

„Yeah, they are freed, but sometimes they stay very long in detention. Even in the summer, 5 or 6 weeks. Too long for somebody who was just born. There are children. And babies. There are women with babies. And there are pregnant women. When women go back from giving birth in the hospital, they go back to the same conditions exactly. There is no special treatment for somebody having a baby. They don’t have clean water. We give them or the soldiers give them bottled water. They don’t have their own bathroom, it’s all with the others.“

S.K.: You said there are new born babies?

75 Interview mit dem maltesischen UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

„Yes, straight from the hospital. So those are some problems. Obviously there are not enough toilets, not enough showers, not enough water, sometimes they don't have enough drinking water. Those who are in *Lyster barracks* have access to the open air two hours twice a week. And they are detained, hundreds of people [...]. And in the tents it can be terribly hot in summer and terribly cold in winter, it can be very windy.“

„One negative aspect is that they have nothing to do at all. Nothing. So yesterday I was there and they told me: We have nothing to do. We just think the whole time, about the same thing. [...] This is *Hal Far. Safi* there are four sections. They are called warehouse 1 and warehouse 2. These are very high; you have very low dividing walls, maybe 1 ½ meters high. So you are living in a big room.“

S.K.: With how many people?

„It depends. With a couple of hundred for example. So there are radios in different languages, people shouting, and people quarrelling perhaps. And this is the situation 24 hours per day. [...] And they have nothing where to put their personal belongings. And what I find most shocking is that there are hundreds of people, but there is no single chair. And no tables [...]. So they sit on the floor, they bring down the mattresses and sit on them. You eat sitting on the floor or on their beds. No it's too much [...].“⁷⁶

Die Erzählungen von Pater Angelo zeigen, dass keines der Haftzentren in Malta die Bedingungen der *EU-Aufnahmerichtlinie* 2003/9/EG oder minimale Menschenrechtsstandards erfüllt. Trotz einer Resolution des Europäischen Parlaments, welche die Unterbringungsbedingungen auf Malta verurteilt hat, gleichzeitig aber auch die Änderung der sogenannten *Dublin-II-Verordnung* und mehr Solidarität anderer EU-Länder anmahnt⁷⁷ und diver-

76 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des *Jesuiten Flüchtlingsdienst* (JRS) in Birkirkara.

77 Entschließung des Europäischen Parlaments zu Bewältigung des außergewöhnlichen Zustroms von Migranten nach Malta vom 04.04.2006 (B6 0241/2006).

ser Berichte von Europarat⁷⁸ und NGOs zu den Haftbedingungen auf Malta, hat sich in den letzten Jahre in den Haftzentren augenscheinlich wenig verändert.

9.5.3 Der detention-service

Ein Gespräch mit dem UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo bezüglich der Haftbedingungen für Migranten klingt ähnlich negativ wie zuvor das Interview mit Pater Angelo. Mit ihm spreche ich auch über den *detention service*, der ausschließlich aus aktiven oder sich im Ruhestand befindenden Soldaten und Polizisten besteht, die zudem nur einen kurzen Einführungskurs zur Vorbereitung auf ihre Arbeit erhalten.⁷⁹ Auch für sie ist die Situation in den Haftzentren schwierig:

„It is very difficult for them. We try, us and JRS, to meet them once in a while. What they need most is talking. They are very frustrated. They have difficult working conditions, bad salary, and frustration on the people in detention. [...] Discipline is just exercised randomly. There are no rules, no guidelines. The soldiers just do what they want.“

Offensichtlich sind die Mitarbeiter des *detention service* nicht dazu ausgebildet, Menschen in Haft zu versorgen. Auch erhalten sie keine regelmäßige psychologische Betreuung bei der schwierigen Arbeit im Haftzentrum. Betrachtet man die schlechten Haftbedingungen bei langer Haftdauer, fehlenden Richtlinien für ihre Arbeit und die ungenügende Ausbildung, so wird deutlich, dass die maltesischen Angestellten des *detention service* im Vergleich zur Situation anderer *Street-Level-Bureaucrats*⁸⁰, die ich in Ka-

78 Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 15th to 21st June 2005 (CPT/Inf 2007) 37.

79 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des *Jesuiten Flüchtlingsdienst* (JRS) in Birkirkara.

80 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. 140.

pitel 6 und Teil I und II dieses Kapitels beschrieben habe, noch prekärer sein muss. In italienischen Haftzentren sind zumeist zumindest einige Mitarbeiter ausgebildete Sozialarbeiter und auch psychologische Betreuung ist zum Teil vorhanden. Vor allem durch die lange Dauer der Haft kommt es in Malta neben physischen auch zu großen psychischen Belastungen für die inhaftierten Migranten. Ein Phänomen, das Prince Rawlings in unserem Interview mit „over-thinking“ beschrieb. Das Gewaltpotential und die Spannungen, die Dinge, die in Haft passieren *könnten*, steigen dadurch für alle beteiligten Akteure an.

9.5.4 Effekte der Haft

Auf Malta verbleiben die Migranten für einen ausgedehnten Zeitraum in Räumlichkeiten, die ausschließlich von Sicherheitskräften verwaltet und geprägt werden. Betreuung durch Sozialarbeiter, Psychologen oder weiteres ziviles Personal ist für Sicherheitskräfte und die inhaftierten Migranten nicht vorgesehen. Eine Privatsphäre gibt es für die Migranten für die gesamte Zeit ihrer Unterbringung im erweiterten Grenzraum des Haftzentrums nicht. Ferner können sie keinerlei Aktivitäten nachgehen und letztlich nur auf Ihre Entlassung warten. Wie Brian Vassallo erzählt, haben die Haftbedingungen auf Malta und der lange Zeitraum der Haft eine Wirkung auf die Inhaftierten, der ihnen einen Teil ihres Wesens und ihrer Würde raubt:

„I mean if you walk in, the feeling is so [...] so depressing. The lack of humanity in there. The people in there have lost their sense of living completely. For example if you go in and ask them their name, they will give you their detention number.“ I ask: „*What is your name?*“ and they will say: „5JJ2“ And I say: „*Your name, who are you?*“ They have lost that.“⁸¹

Als er von den Folgen der Haft erzählt, die auch nach der Entlassung gravierend sind, spricht Vassallo einen weiteren Aspekt der Haftpolitik auf Malta an:

81 Interview mit dem maltesischen UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

„Our confinement conditions are something that you wouldn't expect anywhere in the world, let alone in an advanced, relatively wealthy EU member state with a human rights record. And that is what we find terribly surprising when we ask over and over again. Why do they detain them? There is no reason! They say because of the housing problem, because of the building problem [...]. You are releasing them anyway after 12 months.“⁸²

Die lange Haft scheint nach den Worten des UNHCR-Repräsentanten auf Malta nicht nur tiefe Spuren im Leben der inhaftierten Migranten zu hinterlassen, sie ist nach seiner Meinung auch unnötig, da alle Migranten nach der Haftzeit ohnehin in die *open centres* entlassen werden. Da Rückschiebungen in die Transit- und Heimatländer auf Malta bisher sehr selten sind und es deshalb für die Migranten auf der kleinen Insel keinen Sinn mache, „unterzutauchen“, könne man die anlandenden Migranten eigentlich direkt in *open centres* unterbringen. Zudem birgt die Tatsache, dass Asylsuchende nach zwölf Monaten auch ohne eine erste Anhörung und einen Flüchtlingsstatus entlassen werden, einen Widerspruch: bis auf ihre Unterbringung in Haft oder in einem *open centre* gibt es bei den Asylsuchenden in Haft und in *open centres* keinen Unterschied in ihrem Status. Eine Hauptfunktion von Haftzentren, nämlich das Festhalten der Migranten in einer Entscheidungsphase des Staates über deren Zugang zu oder Fernhaltung vom souveränen Territorium, wird somit in Malta obsolet.

Neben den genannten Effekten während der Haft hat die Haftzeit auch Auswirkungen auf das Leben der Migranten nach ihrer Entlassung. Wenn die Migranten nach zwölf beziehungsweise 18 Monaten Haft in die *open centres* entlassen werden, ist eine Integration in das Leben in Freiheit schwierig. Wie Prince es nach vier Monaten in Freiheit ausdrückt: „I am just gathering my pieces together.“⁸³ Nach 18 Monaten in Haft muss Prince wieder lernen zu leben, wie er sagt. Die eigenen Handlungsmöglichkeiten und die *agency* der Migranten werden in Haft stark eingeschränkt. Der Tag ist nach Essenzeiten geregelt, für Eigeninitiative bleibt in den überfüllten

82 Ebd.

83 Interview mit Prince Rawlings am 21.09.2007 im Garten des *Peace Laboratory* in Hal Far.

detention centres kaum Platz. „Detention has deskilled them“, wie es der Leiter des *Marsa open centre* formuliert.

Die offizielle Begründung des Innenministers, der in diesem Zusammenhang wiederum auf die Größe des Landes verweist, lautet, dass die Migranten erkennungsdienstlich erfasst werden müssten, dass ihre Entlassung zu „Chaos und Konfusion“ führen würde und die „Entlassung der Migranten in unsere kleine Gemeinschaft reguliert werden müsse.“⁸⁴ Für die Länge der Haft und die schlechten Unterbringungsbedingungen werden jedoch keine Argumente angeführt. Neben Debatten in den Medien, die durch inadäquate Begrifflichkeiten und zum Teil rassistische Kommentare die in Kapitel 4 beschriebene negative Stimmung auf Malta gegenüber Migranten weiter verstärken⁸⁵, ist es auch die rigide Haftpolitik, die rassistische Stereotypen auf Malta erzeugt. Die Länge der Haft, die einer Strafhaft gleicht, die Bilder der Migranten in den Medien, die oftmals eingesperrt gezeigt werden und die Tatsache, dass auch kranke Migranten auf dem Weg ins Krankenhaus in Handschellen gelegt werden, verstärkt die Gleichsetzung der Migranten mit Gesetzesbrechern. So werden, von den Haftzentren ausgehend, wirkmächtige Bilder geschaffen, die vermitteln, dass es sich bei den Bootsmigranten um gefährliche „Andere“ handle, die abseits der „eigenen“ Gesellschaft in geschlossenen Zentren verwahrt werden müssten.

9.6 LEBEN IM OPEN CENTRE – LEBEN AUF MALTA?

Die Migranten werden aus den Haftzentren entlassen, wenn sie einen Status als Flüchtlinge oder einen humanitären Schutzstatus erhalten, wenn sie als Asylsuchende zwölf Monate in Haft waren und ihr Gesuch noch nicht

84 Website des maltesischen Innenministers Tonio Borg, zitiert in: Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 67. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

85 Auch anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Migranten werden in den maltesischen Zeitungen als „illegal immigrants“ bezeichnet. Für eine ausführliche Analyse des Mediendiskurses rund um anlandende Bootsmigranten und Asylsuchende auf Malta siehe: Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 91 ff.

entschieden ist, oder wenn sie als abgelehnte Asylsuchende oder Migranten, die kein Asylgesuch gestellt haben, 18 Monate inhaftiert waren. Zum Zeitpunkt meiner Reise gibt es auf Malta fünf durch die staatliche Organisation OIWAS (*Organisation for the Integration and Welfare of Asylum Seekers*) betriebene *open centres*. Zudem einige kirchliche Einrichtungen, wie das *Peace Laboratory*, die privat betrieben werden. In den durch OIWAS verwalteten Zentren sind etwa 2000 Migranten untergebracht.⁸⁶

9.6.1 Das Hal Far Tent Village

Nachdem ich einen ersten Eindruck des *Hal Far Tent Village* durch die Nachbarschaft zum *Peace Laboratory* erhalten und von außen die vielen Zelte gesehen hatte, fahre ich am 27.09.2007 zu dem Zentrum und besuche dessen Leiter. Andrew Quirke empfängt mich in den Verwaltungsräumen des *open centre*, welches das größte aller Zentren auf Malta ist. Neben den sanitären Anlagen und einer Mensa, die nicht genutzt wird, ist dies das einzige feste Gebäude der Anlage, die komplett umzäunt ist. Der resolute Schotte erklärt mir lachend wie er zu seinem Job kam: Er habe sich als ehemaliger Fallschirmjäger der britischen Armee eigentlich für den *detention service* beworben, seine Bewerbung sei aber offensichtlich weitergereicht worden und so sei er vom Sozialministerium gefragt worden, ob er nicht den Job übernehmen könne, das *Tent Village* aufzubauen.⁸⁷ Ausführlich erzählt er nun von den Anfängen des Zeltlagers, das er seit Mai 2006 alleine errichtet habe. Zunächst sei an dieser Stelle nur Matsch gewesen, das Ministerium habe ihm dann sechs große Militärzelte, sechs Dixi-Toiletten, einem Verwaltungscontainer und einem Telefonanschluss bereitgestellt. Mit 120 Migranten habe er damals angefangen, nun seien es 850 Bewohner, davon 48 Frauen, und das Zeltlager wachse rasch weiter. Heute kämen die meisten der Bewohner aus Somalia, Sudan und Nigeria. Andrew Quirke hat nur wenige Mitarbeiter, ein Sozialarbeiter kümmert sich um die Migranten, zwei Angestellte helfen bei der Verwaltung und Aufsicht. Lei-

86 Interview mit OIWAS-Mitarbeiter Lawrence Herrera am 24.09.2007 in seinem Büro der Organisation in Floriana.

87 Interview mit Andrew Quirke, Leiter des *Hal Far Tent Village* am 27.09.2007 im Verwaltungsgebäude des *open centre*.

der sei es bis heute sehr mühsam, das nötige Material für das Zentrum von den Ministerien zu erhalten, selbst Gegenstände wie Decken gebe es nicht genügend:



Flüchtlingszentrum Hal Far auf Malta

„During the winter we have eight or nine degrees, we have coughs and breathing problems, for them it’s pretty cold in the tents. Then we have 42 degrees in the summer, in the tents it can be 45 or 46 degrees and there is the humidity thing when it rains. I give them a sleeping bag for the winter, one of my few successes.“⁸⁸

Andrew Quirke redet offen über die schwierigen Bedingungen für die Bewohner des Zeltlagers *Hal Far*, auch hier ist mit 24 Personen pro Zelt kaum Privatsphäre gegeben. Die Zelte sind Wind und Wetter ausgesetzt, die weiteren Gebäude wie sanitäre Anlagen und Mensa sind verdreckt oder nicht funktionstüchtig, wie ich bei meinem späteren Rundgang durch das *open centre* feststelle. Dennoch wirkt Quirke nicht frustriert, sondern ist eher stolz, dass er mit seinem Organisationstalent und Beharrlichkeit einige Verbesserungen für die Migranten in *Half Far Tent Village* erreicht hat:

88 Ebd.

„I came to Malta to retire, for me it was a challenge. This was just a mud field.“⁸⁹ Andrew Quirke scheint das *open centre* vor allem als logistische und organisatorische Herausforderung zu sehen, die er mit Bravour gemeistert habe, wie er betont.

9.6.2 Die Strategie des Notstands

Wir sprechen über seine Diskussionen mit den Ministerien hinsichtlich eines Ersatzes für die Militärzelte: Quirke erwähnt, dass er eigentlich einfache Häuser an Stelle der Zelte aufstellen wolle, das Ministerium jedoch dagegen sei:

„The original tents that were here did fall apart and what do they do, they put up more tents! What can I do? And even from a cost effective side, a tent last year and a tent this year. This is 1300 Pounds (*Anm.: gemeint sind maltesische Lira, die auch Pfund genannt werden, ca. 2800 €*), for 1300 Pounds you get a basic structure. [...] They don't want them to stay. That's my personal belief.“⁹⁰

Quirke erläutert mir seine Sicht auf die Situation: Die „Notlage“, die auf Malta herrsche, sei teilweise hausgemacht. Die schlechten Unterbringungsbedingungen in den *open centres* und auch in den Haftzentren würden aufrechterhalten, damit die Migranten nicht auf Malta blieben. Auf diese Weise würde alle Welt sehen, dass es für die kleine Insel unmöglich sei, die Flüchtlinge und Migranten zu versorgen und sie würden letztlich weitergeschickt.⁹¹ Wir diskutieren darüber, warum die Bedingungen in den Haftzentren nicht zumindest so verbessert werden, dass Malta nicht ständig im Kreuzfeuer der Kritik durch NGOs und die EU-Institutionen steht. Mit geringem finanziellem Aufwand wären die Bedingungen entscheidend zu verbessern, oder, wie im Falle des *Hal Far Tent Village*, wären bessere Unterkünfte sogar kostengünstiger.

Als ich wenige Tage später mit einem Journalisten der *Times of Malta* über diese These des „gewollten Notstands“ spreche, stimmt auch er zu.

89 Ebd.

90 Ebd.

91 Ebd.

Die Regierung würde das Phänomen der Migration in verschiedener Weise „aufblähen.“⁹² Ein Aspekt sei die fortbestehende Notlage der Migranten in den Zentren, ein anderer die immer wieder angeführten Zahlen und Vergleiche, die bezüglich der Ankünfte von Bootsmigranten von Regierung und Behörden genannt würden (siehe Kapitel 4). Allerdings sei es auch eine Schande, dass die anderen Mitgliedsländer und Institutionen der EU Malta so wenig unterstützten.

Die „Strategie des Notstands“, die von der maltesischen Regierung verfolgt wird, geht dabei auf Kosten der Migranten. Die zuvor genannten Argumente des Ministeriums klingen wenig überzeugend, um die lange Haftdauer und die Unterbringungsbedingungen zu rechtfertigen. Die menschenrechtswidrigen Haftbedingungen sind vielmehr gewollt und sollen dem Anliegen der maltesischen Regierung, mehr Unterstützung von der EU bei der Aufnahme der Migranten und vor allem bei ihrer Weiterwanderung zu erhalten, Nachdruck verleihen. Das Bild des Flüchtlings als *Homo Sacer* innerhalb der Haftzentren wandelt sich somit auf Malta nochmals. Der Mensch als Flüchtling-*Homo Sacer*, der nach dem gängigen Flüchtlingsbegriff ein reines Objekt humanitärer Bemühungen ist und dem ein eigenes politisches Leben versagt bleibt (siehe Kapitel 2), wird auf Malta zum Unterpand der politischen Absichten der maltesischen Regierung. Der Erfolg dieser Strategie ist allerdings fragwürdig. Appelle für eine Revision der *Dublin-II-Verordnung* zu Gunsten von Malta, wie auch vom Europäischen Parlament gefordert⁹³, oder für ein reguläres Umverteilungssystem der Flüchtlinge weg von den Ländern der EU-Außengrenzen, wie auch von Italien, Griechenland und Zypern gefordert⁹⁴, haben bisher keinen Erfolg auf EU-Ebene gehabt. Auch die Haftbedingungen werden jedoch nicht verbessert.

92 Interview mit Journalist Scott Debono am 01.10.2007 im Café *Inspirations* in La Valletta.

93 Entschließung des Europäischen Parlaments zu Bewältigung des außergewöhnlichen Zustroms von Migranten nach Malta vom 04.04.2006 (B6 0241/2006).

94 *Malta, Italy, Greece and Cyprus to call for wide-ranging, 'urgent action' on migration*. The Malta Independent vom 12.01.2009.

9.6.3 Ein Rundgang durch Hal Far

Nach dem Gespräch mit Andrew Quirke kann ich, begleitet von dem Sozialarbeiter des *open centre*, Jesmond Attard, einen Rundgang durch das Zentrum machen. Wir kommen zunächst ins Gespräch über die Lebens- und Arbeitsumstände der Migranten, die im *Tent Village* wohnen. Alle Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlinge erhalten auf Malta nach einem Jahr eine Arbeitserlaubnis. Auch abgelehnte Asylsuchende können eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn sie einen Arbeitgeber finden, der einen Antrag für sie stellt. Dennoch arbeiteten nahezu 75% der Bewohner unter irregulären Bedingungen, da die Arbeitgeber dies bevorzugten, da sie weniger Lohn und keine Sozialabgaben zahlen mussten.⁹⁵ Die meisten Bewohner seien auf Baustellen beschäftigt, zudem würde es in Marsa einen Platz geben, wo sich Migranten als Tagelöhner anböten. Eine reguläre Arbeit zu finden sei jedoch sehr schwierig für afrikanische Migranten auf Malta, ebenso eine Wohnung zu mieten. Eine wirkliche Partizipation am maltesischen Leben auf der Insel sei deshalb nahezu unmöglich.

Wir gehen an den wenigen festen Gebäuden des Zentrums vorbei: Eine neu gebaute Mensa, die allerdings seit Monaten nicht betrieben werden könne, da die Elektrizität fehle.⁹⁶ Auch die Toiletten- und Duschräume, in die ich einen kurzen Blick werfe, sind in schlechtem Zustand: Auch sie sind neu, es mangelt aber offensichtlich an regelmäßiger Reinigung. Attard bestätigt, dass es keinerlei Reinigungspersonal im Zentrum gebe, die sanitären Anlagen würden so gut wie nie geputzt. Deshalb hätte man wohl auch ein Ratten-Problem im Zentrum.

95 Gespräch mit Jesmond Attard während unseres Rundgangs durch *Hal Far Tent Village* am 27.09.2007.

96 Ebd.



Flüchtlingszentrum Hal Far auf Malta

Wir kommen zum Zelt von Tina Gowon, die ich im Bus auf dem Weg zum Zentrum kennen gelernt hatte und die mich schon erwartet. Das Zelt, das eigentlich für 24 Personen ausgelegt ist, wird von zehn Frauen bewohnt. Jede hat sich mit Tüchern und Decken einen eigenen, etwa 4 m² kleinen Raum abgetrennt, der nicht von außen einzusehen ist. In dieser Weise haben sie ein Minimum an Privatsphäre für sich geschaffen. In der Mitte des Zeltes befindet sich eine offene Heizspirale, auf der gekocht wird. Wir setzen uns in Tinas „Zimmer“: Es besteht aus einem Stockbett, an dem Kleidung hängt, und zwei Hockern, auf denen Lebensmittel, sanitäre Artikel und einige persönliche Dinge wie eine Bibel liegen. Auf dem Boden verwahrt Tina Gowon Geschirr in einer Schüssel.

Wir unterhalten uns über ihr Leben auf Malta. Tina hat keine Arbeit gefunden und versucht, sich so gut es geht zu beschäftigen. Hier im *Tent Village* gebe es leider keine Bildungsangebote oder andere Aktivitäten. Eine Perspektive sehe sie für sich auf Malta kaum. Die Menschen seien hier gegen Afrikaner, besonders in den Bussen kriege sie das durch Pöbeleien immer wieder zu spüren. Auch die Arbeitssuche sei sehr schwierig, sie

habe in Hotels und Restaurants gefragt, aber bisher keine Zusage erhalten.⁹⁷ Das Leben im Zentrum *Hal Far* sei zudem für Frauen nicht leicht: ein Zelt könne man ja nicht abschließen, manchmal kämen in der Nacht Männer ins Zelt und würden sie anfassen, bis sie durch Schreie vertrieben werden. Aber das größte Problem seien die Zelte selbst: Wir verlassen ihr Zelt und sie zeigt mir die großen Löcher in der Zeltwand und -decke des Nachbarzelts. Auch in ihre eigene Unterkunft dringe bei starkem Regen Wasser ein.

Man merkt der jungen Frau an, dass sie nicht klagen möchte, sich aber auf Malta ausgegrenzt und perspektivlos fühlt. Die Unterbringung in den *open centres* erscheint vielen Migranten wie die Fortsetzung der Situation in den Haftzentren unter etwas verbesserten Bedingungen. Auch hier ist eine wirkliche Ankunft in Europa oder eine Partizipation an der maltesischen Gesellschaft unmöglich. Neben der Größe der Insel trägt auch das politische Klima und die Stimmung gegen die Bootsmigranten dazu bei, dass kaum ein Migrant, mit dem ich auf Malta gesprochen habe, dort bleiben möchte. Auch sie hoffen, in diesem Punkt einer Meinung mit der Regierung Maltas, auf eine Weiterwanderung und Umverteilung in andere europäische Länder oder auch die Vereinigten Staaten. Auch Tina Gowon hegt diesen Wunsch, ist sich jedoch darüber klar, dass sich auf eine längere Zeit in Malta wird einstellen müssen.⁹⁸

9.6.4 Asylverfahren und Appeals Board

Wie in Kapitel 4 dargestellt, ist die *Refugee Commission* (REFCOM) unter der Leitung des Flüchtlingskommissars Franco Mistuf verantwortlich für die Aufnahme der Asylgesuche auf Malta, die Anhörung der Asylsuchenden und die Entscheidung über die Anerkennung des Flüchtlingsstatus, eines humanitären Schutzstatus oder einer Ablehnung des Asylgesuches. Ich besuche das Büro des Flüchtlingskommissars in der Hauptstadt La Valletta am 03.10.2007. Die recht beengten Räumlichkeiten von REFCOM

97 Gespräch mit Tina Gowon in ihrem Zelt in *Hal Far Tent Village* am 27.09. 2007, aufgezeichnet als Gedächtnisprotokoll im Feldtagebuch.

98 Ebd.

liegen im höchsten Teil der Festung St. Elmo, neben einem Arbeitsraum des Kommissars gibt es zwei Großraumbüros für 13 Sachbearbeiter.

Der Flüchtlingskommissar Franco Mistuf führt mich in die Arbeit seiner Kommission ein. Zunächst zeigt er mir einige Statistiken: Seit Aufnahme der Arbeit im Januar 2002 habe REFCOM etwa 5000 Anträge bearbeitet. Von Januar 2002 bis Ende Mai 2007 hätten von 4817 Anträgen 192 Migranten einen Flüchtlingsstatus erhalten, 2195 einen humanitären Schutzstatus und 2140 seien abgelehnt worden. Außerdem gab es 141 zurückgezogene Anträge und über 149 Fälle sei Ende Mai 2007 noch nicht entschieden worden. Die Anerkennungsquote sei damit eine der höchsten in Europa, so Franco Mistuf.⁹⁹ Dann geht Mistuf auf den Verlauf des Verfahrens ein. Die Migranten würden in den *detention centres* vom *detention service* und den NGOs darüber aufgeklärt, dass sie einen Asylantrag stellen könnten. Sie würden dann die dort ausgefüllten Anträge erhalten und in eine Warteliste eingetragen. Normalerweise würde die Zeit in Haft ca. vier bis fünf Monate betragen, aber nun sei die Wartezeit länger, wie Mistuf bedauert:

„How many cases can a caseworker conclude per month? If you calculate that a caseworker can conclude about ten cases per month, its very simple mathematics, even with a group of 13, you can do about 150 cases per month and if you get about 2000 cases, you need a whole year for that. And we are never 13.“¹⁰⁰

Die Verfahren würden auch eine gewisse Zeit brauchen, weil die Anhörungen sehr sorgfältig durchgeführt würden und ca. zwei Stunden dauerten, oftmals würden die Migranten auch mehrmals interviewt. Die Entscheidung würde dann zumeist nach ca. drei Tagen erfolgen, bei einem höheren Aufwand an Recherchearbeit zu einem Fall auch bis zu einer Woche. Angesprochen auf eventuelle Schwierigkeiten des Verfahrens erläutert der Flüchtlingskommissar, dass es teilweise nicht einfach sei, einen geeigneten Übersetzer für die Anhörungen zu finden und auch die langen Wartezeiten in Haft seien unerfreulich.

99 Interview mit Franco Mistuf, Direktor der Kommission für Flüchtlinge (REFCOM), am 03.10.2007 in seinem Büro in der Festung St. Elmo.

100 Ebd.

Im Gespräch mit UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo bestätigt dieser ebenfalls, dass die Durchführung des Asylverfahrens im Gegensatz zu den Zuständen in Haft wenig problematisch sei.¹⁰¹ Es sei zwar nicht immer gewährleistet, dass bei besonders sensiblen Asylfällen, zum Beispiel Frauen oder Minderjährigen, die nötige Kompetenz und juristische Expertise im Umgang mit diesen Fällen vorhanden sei, aber es gebe eine gute Zusammenarbeit mit REFCOM. Das UNHCR würde Schulungen und Beratung für die Mitarbeiter von REFCOM anbieten. Dann spricht Vassallo den *Appeals Board* an. Hier können abgelehnte Asylsuchenden gegen die Entscheidungen von REFCOM Berufung einlegen. Ein Erfolg vor dem *Appeals Board* sei unter den gegenwärtigen Umständen jedoch sehr schwierig:

„The very big problem is the *Appeals Board*. The appeals procedure is just a mess. It's a disaster. They have zero % of recognition in 5 years. They had two cases in five years. I can't even explain what's wrong, its very difficult, but I think it comes down to the approach of the appeals board to the appellants. The approach is that if you are appealing from what is a very good first decision then you are lying. Or you are just an economic migrant wasting my time. That is the approach, and then you get rejected, rejected, rejected [...]. Once I attended a session and they calculated something like seven minutes per case.“¹⁰²

Der *Appeals Board* scheint seine eigene Arbeit, die Überprüfung der Entscheidungen von REFCOM, für überflüssig zu halten, wie Vassallo bedeutet. So erklärt sich, dass der Status von nur zwei Migranten in fünf Jahren korrigiert wurde. Wobei sich nahezu alle abgelehnten Asylsuchenden an den *Appeals Board* wenden. Auch die kurze Zeitspanne von nur wenigen Minuten, die das Gremium laut Vassallo jedem Fall einräumt, scheint diesen Eindruck zu bestätigen.

Der maltesische *Appeals Board*, der aus einem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern besteht,¹⁰³ wird von Frederic Marfa geleitet. Marfa hat

101 Interview mit dem maltesischen UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

102 Ebd.

103 Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 51.

einige Jahre zuvor für das UNHCR gearbeitet, wohl einer der Gründe warum er nun den Posten als Vorsitzender des *Appeals Board* inne hat. In einem Artikel der Zeitung Maltatoday vom Januar 2007 ist ein längeres Interview mit Frederic Marfa zu lesen, der Tenor des Artikels spricht eine deutliche Sprache: Der Autor des Artikels schreibt, dass Marfa über die „zunehmende“ Zahl der Asylgesuche und Bootsflüchtlinge auf der Insel „verärgert“¹⁰⁴ sei. Marfa erklärt im Interview mit dem Journalisten bezüglich der niedrigen Berufungszahlen, dass die Anerkennungszahlen auf Malta insgesamt im europäischen Vergleich sehr hoch seien, dies müsse man bei einer Kritik des *Appeals Board* anerkennen. Desweiteren mokiert Marfa die „verheerende“¹⁰⁵ Wirkung, welche die *Dublin-II-Verordnung* auf eine kleine Insel wie Malta habe. Insgesamt erinnert die Rhetorik Marfas an die Worte einiger Mitarbeiter der Ministerien, die ich in Kapitel 4 zitiert habe: Malta werde seit dem EU-Beitritt von Bootsflüchtlingen und Asylsuchenden überschwemmt und könne wegen seiner Größe nicht alle aufnehmen. Auch im Fall von Marfa und dem *Appeals Board* scheint die „Frontstaaten-Perspektive“ der Malteser, deren Wirkung sich bei meiner Untersuchung der Lage auf See gezeigt hat und die wohl auch die rigide Haftpolitik Maltas erklärt, eine Rolle zu spielen.

Mit der kurzen Darstellung der Arbeit des maltesischen *Appeals Board* beschließe ich die Ethnographie der Seegrenze und die daraus hervorgehende „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ auf dem Mittelmeer. Insgesamt hat sich gezeigt, dass auf See wie an Land politische Stimmungen wie die „Frontstaaten-Perspektive“ maltesischer Beamter und Politiker sowie die Arbeitsstrukturen der vor Ort arbeitenden *Street-Level-Bureaucrats* wirkmächtige Kräfte im Aushandlungsprozess um Rechte und *agency* der Migranten und nationalstaatliche Souveränität im Mittelmeerraum sind. Abschließend werde ich nun die Rolle der Zentren in diesem Aushandlungsprozess diskutieren, bevor in einer Schlussbetrachtung die verschiedenen Ergebnisse der empirischen Kapitel 5 bis 9 nochmals aufgegriffen und analysiert werden.

104 *Taking in the fallout*. Maltatoday vom 14.01.2007. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

105 Ebd.

9.7 DIE HAFTZENTREN IN ITALIEN UND MALTA UND DIE GEOGRAPHIE DES EU-FLÜCHTLINGSRECHTS

Die Haftzentren für Migranten auf Malta und in Süditalien weisen unterschiedliche Haftbedingungen auf und haben unterschiedliche Funktionen: Während die Haftdauer auf Malta sehr lang ist und auch die Haftbedingungen wohl schlechter als in den italienischen Zentren sind,¹⁰⁶ wirkt sich in Italien die Inhaftierung negativ auf die in den Zentren durchgeführten Asylverfahren aus.

Auf Malta sind die Migranten und ihre schlechten Haftbedingungen zum Faustpfand der Politiker geworden, die mit der „Strategie des Notstands“ versuchen, andere EU-Länder zu mehr Unterstützung zu bewegen. Auch bedeutet die im Gegensatz zu Italien sehr viel längere Haftdauer eine große Belastung für anlandende Migranten auf Malta. Die Anerkennungsquote der Asylgesuche ist auf Malta jedoch höher als in Italien und die außerhalb der Haftzentren arbeitende Kommission REFCOM scheint im Gegensatz zu den in Haft durchgeführten italienischen Asylverfahren die Anträge individuell und recht umfassend zu prüfen.

Innerhalb der Haftzentren scheint sich in beiden Fällen ein gewisses Eigenleben entwickelt zu haben, das von der *agency* der Sicherheitsbeamten und Verwaltungsmitarbeiter geprägt wird und die Handlungsmacht der Migranten stark einschränkt. In beiden Ländern produzieren die Haftzentren symbolträchtige Bilder der Exklusion von „Fremden“, die zu rassistischen Stereotypen und nach Haftentlassung zu einer erschwerten Partizipation der Migranten am gesellschaftlichen Leben in Italien und auf Malta führen. Die sozialen Spannungen, die dadurch in Italien wie auch auf Malta geschaffen werden, konnten hier nur angedeutet werden, sie zeigen sich jedoch auch in einem wachsenden Rassismus in beiden Ländern.¹⁰⁷

106 Siehe zum Vergleich die Haftbedingungen in süditalienischen Zentren: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. (Hg.) Pro Asyl, Frankfurt.

107 So ermittelte zum Beispiel das Meinungsforschungsinstitut SWG im Februar 2010, dass 45,8% der italienischen Männer und Frauen zwischen 18 und 29 Jahren Vorurteile gegenüber Fremden haben. Darunter zeigten 19,8% eine aus-

Auf der europäischen Ebene hat vor allem die *Dublin-II-Verordnung* die Verantwortung der Grenzländer für die Versorgung und die Asylverfahren aller anlandenden Migranten festgeschrieben (siehe Kapitel 1 und 4). Auch mit der Umsetzung der EU-Richtlinien haben sich in Süditalien Verschlechterungen in der Versorgung und bei den Rechten für Flüchtlinge ergeben. Die Einführung der Realisierung von Asylverfahren in Haft ging damit einher. Auf Malta haben der Beitritt zur EU und die *Dublin-II-Verordnung* ebenfalls zur Inhaftierung von Flüchtlingen geführt. Flüchtlinge haben zuvor ihre Asylanträge zumeist nicht auf der Insel gestellt, sondern waren in andere europäische Länder weitergereist.

Der Aushandlungsprozess um Rechts- und Raumbezüge in der „multi-sited arena of negotiation“¹⁰⁸ des EU-Flüchtlingsschutzes, die Strategien und Praktiken der Akteure, ihre Verflechtungen und Machtverhältnisse sind dabei zutiefst politisch: die Interessen und Perspektiven der Akteure rund um den EU-Flüchtlingsschutz wurden im Grenzraum offen gelegt. Die Verlagerung des EU-Flüchtlingsschutzes hat in beiden Ländern zu einem Phänomen geführt, das ich in Kapitel 6 als „Frontstaatenperspektive“ betitelt habe: Der von vermeintlicher Bedrängung und Überforderung geprägte Blick auf das Phänomen der Seemigration, der die Verhältnisse auf See (Kapitel 6 bis 8) und auch den Umgang mit den Migranten an Land bestimmt.

Auch nach der Anlandung der Migranten wird somit deutlich, dass die Umsetzung von Flüchtlingsrechten nicht universell, sondern territorial geprägt ist: Durch ihre Inhaftierung wird die *agency* der Migranten nach ihrer Ankunft in Europa weiterhin stark eingeschränkt. Die Verlagerung des Flüchtlingsschutzes in die Länder an den EU-Außengrenzen, die Asylsuchende oft auch während des Verfahrens inhaftieren und somit zum Beispiel den Weg der Migranten zu mehr Information und Unterstützung verstellen, haben auch innerhalb der EU eine abgestufte „Geographie des EU-

geprägte Fremdenangst, 10,7% verträten rassistische Auffassungen, so die Studie.

108 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

Flüchtlingsrechts“ geschaffen. Sie schreibt die territorial geprägten Muster des Flüchtlingsschutzes im Grenzraum fort und bietet den Migranten, die an den EU-Außengrenzen festgehalten werden, wenig Rechtssicherheit. Die Europäisierung des Flüchtlingsschutzes hat dabei vieles in Bewegung gebracht, was zuvor auf internationaler und nationaler Ebene verbriefte Gesetzgebungen und klar zugeschriebene Verantwortlichkeiten zu sein schienen. Alte Rechte, sogar Gewohnheitsrechte wie das humanitäre Seerecht und das Gebot des *Non-Refoulement*, sind dabei unter Druck geraten. Insgesamt hat sich eine „peripherisierende“ Dynamik aus den Entwicklungen im Grenzraum des Mittelmeeres für den Flüchtlingsschutz in Europa ergeben, die ich als *mehrfache Peripherisierung* des EU-Flüchtlingsschutzes bezeichne und deren Implikationen und Folgen ich nun im letzten Kapitel dieser Arbeit diskutiere.

Schlussbetrachtungen – Recht in Bewegung

Im abschließenden Kapitel dieser Arbeit werde ich meine Analyse rund um Flüchtlingsrechte im Grenzraum der Mittelmeerregion und um die Integration der Europäischen Union zuspitzen. Ich zeige, dass die Entwicklungstendenzen des EU-Flüchtlingsrechtes, die in den empirischen Kapiteln 5 bis 9 sichtbar gemacht wurden, eine *mehrfache Peripherisierung* des Flüchtlingssschutzes innerhalb der EU bedeuten. Die Konsequenzen dieser Entwicklung sind eine immer weiter eingeschränkte Umsetzung der Rechte für Flüchtlinge in Europa.

Die Tendenzen innerhalb der EU-Flüchtlingspolitik, die als Politik der Exterritorialisierung wahrgenommen werden (siehe Kapitel 4), ergänze ich im ersten Abschnitt des Kapitels um weitere Faktoren der Peripherisierung. Diese wirken auf verschiedenen politischen und rechtlichen Ebenen und sind durch die Forschung im Grenzraum und durch die Analyse der Politik der Länder an den EU-Außengrenzen evident geworden. Es handelt sich dabei 1. um die territorial abgestufte Umsetzung der Rechte für Flüchtlinge im Grenzraum, 2. um die Vorreiterrolle der Mitgliedsländer an den EU-Außengrenzen in der Zusammenarbeit mit Drittländern und bei der weiteren Entwicklung des gemeinsamen EU-Grenzschutzes. Als 3. Punkt ist die geringere Verfahrensqualität und Rechtssicherheit für Asylsuchende, die ihr Asylverfahren im Grenzraum durchführen müssen, gegenüber denjenigen, die außerhalb des Grenzraums ein Verfahren durchlaufen, zu nennen.

Die „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ hat neben der Frage wie Recht entsteht und neben Mustern der territorial geprägten Umsetzung von Rechten im Grenzraum noch eine weitere räumliche Dimension von

Rechtsentwicklungen sichtbar gemacht, nämlich *wo* diese Rechte entstehen. Anschließend an Globalisierungstheorien, die nach dem Verhältnis zwischen Lokalem und Globalem, Peripherie und Zentrum fragen, wird im zweiten Abschnitt des Kapitels räumlichen Dimensionen in der Entwicklung des EU-Flüchtlingsrechts nachgegangen. Anhand dieser Überlegungen werden weitere Aspekte rechtlicher Transnationalisierungsprozesse erörtert. Um Prozesse, die im Bereich des Flüchtlingsschutzes der EU wirken, adäquat zu fassen, wird ein flexibler Macht- und Souveränitätsbegriff, der zwischen angenommenen Zentren und Peripherien wirkt, angewendet. Es wird gezeigt, dass die Formierung dynamischer sozialer Machtfelder innerhalb der EU begünstigt wird. Für die Bürger, aber auch für die Entscheidungsträger der Europäischen Union hat dies unter anderem zur Folge, dass es zunehmend schwieriger wird, Kritik an der richtigen Stelle anzubringen oder Verantwortung einzuklagen.

Abschließend werden im dritten Abschnitt des Kapitels Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der EU sowie politische und rechtliche Entwicklungen, die sich im Grenzraum abzeichnen, kritisch gewürdigt. Die Vorreiterrolle von Grenzräumen wird diskutiert. Es wird gefragt, ob der Mittelmeerraum, der durch die europäische Migrations- und Grenzpolitik zu einem trennenden Meer zwischen den Kontinenten geworden ist, nicht vielmehr ein Raum sein könnte, wo neue Formen transnationaler Verantwortung im Bereich des EU-Flüchtlingsschutzes gefunden werden.

Die Quintessenz der EU-Flüchtlingspolitik, die in den empirischen Kapiteln in „policy“-Fragmenten¹ und Ausschnitten illustriert und analysiert wurde, soll im letzten Kapitel herausgearbeitet werden. Dieser Geist, der „ghost in the machine – the force which breathes life and purpose into the machinery of government“², folgt innerhalb der EU-Flüchtlingspolitik dabei keiner vorweg determinierten Agenda, sondern wird vielmehr im Zusammenspiel der lokalen, nationalen und supranationalen Akteure ausgehandelt und bringt von der EU-Politik intendierte und nicht intendierte Entwicklungen mit sich. Diese Entwicklungen können innerhalb einer

1 Shore, Chris/Wright, Susan (1997): *Policy. A new field of Anthropology*. In: Dies. (Hg.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London, S. 5.

2 Ebd.

Ablösung von Territorialitätsregimen im Grenzraum und im europäischen Flüchtlingsrecht von der nationalstaatlichen zur supranationalen Ordnung verortet werden. Sie haben Bewegung und zum Teil Unsicherheiten ins EU-Flüchtlingsschutzregime gebracht und können das Flüchtlingsrecht nachhaltig in Frage stellen und verändern.

DIE MEHRFACHE PERIPHERISIERUNG DES FLÜCHTLINGSSCHUTZES

Territorial geprägte Umsetzung versus individuelles Recht

Im Laufe der Arbeit zeigte sich immer wieder, dass vor allem territoriale Dimensionen bei der Anwendung des EU-Flüchtlingsrechts entscheidend sind. Das Mittelmeer, die europäische Seegrenze nach Afrika, fächert sich heute auf in verschiedene Zonen des Schutzes, die eine abgestufte „Geographie des EU-Flüchtlingsrechts“ und seiner Gültigkeit darstellen. Das Territorialitätsregime des EU-Flüchtlingsschutzes scheint dabei so zu funktionieren, dass je weiter die Flüchtlinge vom unmittelbaren Territorium der EU entfernt sind, desto weniger ihre Rechte und auch ihr Leben schützenswert sind. Nähern sie sich jedoch dem Territorium der EU an, stellen sich damit im Grenzraum auch verschiedene Rechte ein. Betroffen sind von der räumlich gebundenen Umsetzung der Rechte dabei nicht nur Flüchtlingsrechte sondern auch elementare Menschenrechte wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

So zeigt meine in den vorhergehenden Kapiteln erfolgte Beschreibung, dass Migranten in den Flüchtlingscamps in Libyen der Figur des *Homo Sacer* am meisten ähneln und durch fehlende Rechte am meisten in ihrer *agency* eingeschränkt werden – bis hin zum willkürlichen Zugriff der libyschen Sicherheitsbeamte auf ihr „nacktes Leben“. Treffen sie in libyschen Gewässern oder auf Hoher See auf Sicherheitskräfte der EU-Staaten, wird versucht, ihren Zugang zum EU-Territorium zu verhindern und sie werden möglichst nach Afrika zurückgeschickt. Werden sie in maltesischen oder italienischen Gewässern aufgegriffen, haben sie am ehesten die Chance, einen Asylantrag zu stellen und in den Genuss weiterer Rechte zu kommen. Dabei sind die verschiedenen Rechts- und Schutzräume der Grenze nicht als klare Linien zu verstehen, sondern bestehen aus diffusen Räumen, die

von den Handlungen der Sicherheitskräfte und den Handlungen der Migranten geprägt werden.

Aus den territorial gebundenen Vorstellungen von Menschen- und Flüchtlingsrechten rührt damit der Versuch, Flüchtlinge möglichst früh auf ihrem Weg nach Europa abzufangen. Auf dieses Ziel scheint die EU-Grenzpolitik ausgerichtet zu sein. In Zusammenarbeit mit Ländern wie Libyen aber auch auf See wird alles getan, um Migranten möglichst nicht auf europäisches Territorium gelangen zu lassen. Vielmehr werden Migranten nach Libyen zurückgeschickt, wo ihr Leben in den Haftzentren für Migranten bedroht ist. Diese Haftzentren und andere Maßnahmen der libyschen Politik, die wie zum Beispiel Abschiebungen in andere Länder Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen, werden von Italien und zunehmend von der EU unterstützt. In diesen Handlungen zeigt sich die territorial geprägte Handlungslogik der Staaten, vor deren Hintergrund sie versuchen, ihre Handlungsmacht im Grenzraum geltend zu machen. Entscheidend für die Anwendung und Umsetzung des EU-Flüchtlingsrechts ist dabei, *wo* sich die Flüchtlinge befinden. Einen grenzanthropologischen Gedanken des Theoriekapitels (Kapitel 2) wieder aufnehmend, weisen Grenzräume und Flüchtlinge in ihrer Eigenschaft als Unruheherd für die nationalstaatliche Ordnung dabei ähnliche Merkmale auf. Flüchtlinge *im* Grenzraum stellen demnach eine besondere Beunruhigung für den Nationalstaat dar, gegen welche mit Härte vorgegangen wird. Die EU scheitert mit ihrem Grenzregime an ihrem eigenen Anspruch, die Menschenrechte am Individuum und die Flüchtlingsrechte an einer individuellen Verfolgung festzumachen. Sie fördert vielmehr Menschenrechtsverletzungen im Grenzraum und außerhalb des EU-Territoriums.

Die Vorreiterrolle der EU-Grenzländer

Ein weiterer Aspekt der Peripherisierung des Flüchtlingsschutzes ist die Vorreiterrolle, welche die Länder an den EU-Außengrenzen in der Zusammenarbeit mit Drittländern im Migrationsbereich übernommen haben. Wie in Kapitel 4 beschrieben, hat Italien für die Entstehung der EU-Beziehungen zu Libyen eine wichtige Rolle gespielt. Schon in den 1990er Jahren baute Italien seine Verbindungen zu dem nordafrikanischen Land auf und stärkte schrittweise die bilateralen Kontakte. Italien übte aktiv Druck für eine Aufhebung des EU-Embargos gegen Libyen auf die EU-Institutionen

aus, was im Oktober 2004 geschah, und ermutigte die Union zur Zusammenarbeit mit der Gaddafi-Regierung.³

Eine Empfehlung des Europäischen Rats im Juni 2005 hatte eine Kooperation mit Libyen unter die Bedingung gestellt, dass Libyen ein Flüchtlingsschutzsystem einführe, die Menschenrechte der Migranten schütze und die Arbeit des UNHCR anerkenne⁴. In einem Bericht der EU-Kommission, der ebenfalls aus diesem Jahr stammt, wurden die Bedingungen und die Willkür in den Haftzentren für Migranten in Libyen scharf kritisiert.⁵

Ein Frontex-Bericht zu Libyen, der 2007 entstand, ist der Folgebericht zum Report der EU-Kommission von 2005. Er macht deutlich, dass Libyen nicht die Absicht hat, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu unterzeichnen.⁶ Anders als im Bericht von 2005 finden sich jedoch keine Bemerkungen zur Menschenrechtssituation in Libyen oder inakzeptablen Haftbedingungen für Migranten. Beide Seiten, Libyen und die Europäische Union, werden hier zu umfassender Zusammenarbeit aufgefordert.⁷

Auf der formellen politischen Ebene ist die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zwischen der EU und Libyen auch heute noch begrenzt. Es sind jedoch schnelle Entwicklungen auf der Ebene der operationellen praktischen Kooperation festzustellen. Vor allem Frontex forciert die Entwicklung von Kooperationsprogrammen mit Libyen. Gil Arias, stellvertretender Direktor von Frontex, ersuchte die libysche Regierung in einem Brief vom

3 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: Denticò, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani. URL: <http://www.comitatodirittiumani.org> (20.12.2006), S. 178.

4 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 74.

5 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf> (26.10.2006), S. 31 f.

6 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 May-5 June 2007*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf> (02.01.2008), S. 9.

7 Ebd. S. 19.

Mai 2007 um ihre Kooperation bei der Frontex Mission *Nautilus* 2007 im südlichen Mittelmeer.⁸ Ziel der Mission war es, ähnlich wie in dem italienisch-libyschen Seeabkommen, in libyschen Gewässern zu patrouillieren und auf dem Wasser aufgegriffene Migranten zurück nach Libyen zu schicken. Libyen hat an der *Nautilus*-Mission 2007 und auch 2008 nicht teilgenommen und Operationen in den eigenen territorialen Gewässern untersagt. Dennoch könnten die bilateralen Abkommen mit Italien (siehe Kapitel 4) ein Hinweis sein, dass gemeinsame Patrouillen der EU mit Libyen bald folgen könnten. Wie Carrera bei der Frontex-Mission *Hera* vor den Kanarischen Inseln aufzeigt, spielen auch hier bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen Spanien und den westafrikanischen Ländern eine zentrale Rolle für den Erfolg der gemeinsamen europäischen Mission.⁹ Ohne die bilateralen Abkommen, die der Frontex-Mission vorausgegangen seien, wäre die Rückführung der Migranten durch die *Hera*-Operation hauptsächlich nach Mauretanien und Senegal nicht möglich, so Carrera. Den italienischen Abkommen mit Libyen und den Bemühungen der Frontex-Agentur Rechnung tragend ist anzunehmen, dass trotz der anhaltenden Verletzung von Menschenrechten und mangelndem Flüchtlingsschutz bald auch Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer Migranten und Flüchtlinge nach Libyen zurücksenden werden.

Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen auf See wurde in Kapitel 8 ebenfalls deutlich, dass die europäischen Grenzländer, die direkt von Seemigration betroffen sind, eine Vorreiterrolle innerhalb der Frontex-Entwicklungen eingenommen haben. Zum einen haben sie auf operativer Ebene eine Schlüsselrolle inne; sie fordern die Frontex-Missionen an und übernehmen als Gastland die Koordinationsfunktion der Missionen. Innerhalb der Missionen verfügen die Kommandeure durch die fehlenden oder unpräzisen rechtlichen Rahmenbedingungen für die europäischen Einsätze über besonders viel Spielraum, der oftmals zu Ungunsten der Bootsmigranten genutzt wird. Zum anderen vertre-

8 Ebd. S. 41.

9 Carrera, Sergio (2007): *The EU Border Management Strategy – Frontex and the Challenges of irregular immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Documents No. 261. URL: http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1482 (16.01.2008), S. 21.

ten Repräsentanten der Grenzländer in verschiedenen europäischen Gremien, zum Beispiel in den Richtlinienverhandlungen für Frontex-Einsätze auf See, ihre auf Malta deutlich gewordene „Frontstaatenperspektive“ und setzten so immer wieder restriktive oder sogar prohibitive Vorgehensweisen gegen Migranten im Grenzraum auch auf EU-Ebene durch.

Exterritorialisierung – Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?

Eine Untersuchung der Vorreiterrolle der Länder an den EU-Außengrenzen in der Kooperationspolitik mit Drittländern wie Libyen und innerhalb der Integration des europäischen Grenzschutzes zeigt, dass die Grenzregionen der EU europäische Regelungen nicht einfach umsetzen. Dieser Prozess ist wesentlich komplexer: rechtliche Lücken oder Unklarheiten werden von nationalen Akteuren durch halblegale, informelle oder sogar illegale Praktiken gefüllt. Dabei werden eigene Interessen und Vorteile durchgesetzt oder behauptet. Zudem können informelle Praktiken, die in Phasen rechtlicher Unsicherheit oder Reorganisation auf lokaler oder nationaler Ebene geschaffen wurden, zu gesamteuropäischen Regelungen werden oder diese beeinflussen. Die bei der Integration der EU vorgesehene rechtliche Harmonisierung bleibt in der Praxis ein fragmentiertes und mehrdeutiges Regelwerk, das Raum für weitreichende Aushandlungsprozesse schafft.¹⁰ In den europäischen Verhandlungsrunden werden dabei zum Teil nicht mit EU-Flüchtlingsrecht konform gehende, informelle Praktiken, die in den Grenzregionen entstanden sind, formalisiert. In mittel- und langfristiger Perspektive ist es wahrscheinlich, dass einige dieser Praktiken auch die rechtlichen Grundsätze des EU-Flüchtlingsschutzregimes beeinflussen und ändern können.

Nach dem Fall der Cap Anamur (siehe Kapitel 7) kam es zu einem Diskurs um ertrunkene Migranten auf dem Mittelmeer. Er wurde vom italienischen Innenminister Giuseppe Pisanu und seinem deutschen Kollegen Otto

10 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: Dies. (Hg.) *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Aldershot, S. 1-26.

Schily genutzt, um die Idee der *Regional Protection Zones* und der *Transit Processing Centres* für Flüchtlinge in Nordafrika voranzubringen, die 2003 von Tony Blair aufgebracht wurde. Diese „externe Lösung“ würde ein Ende der humanitären Probleme toter Migranten auf dem Mittelmeer bedeuten, so Pisanu und Schily.¹¹ Offiziell gab es für diese Pläne auf europäische Ebene nie einen Konsens. Italien hat jedoch in den letzten Jahren vor Ort ein enges Kooperationsprogramm mit Libyen und anderen nordafrikanischen Ländern (siehe Kapitel 4 und 5) aufgelegt. Im Gegensatz zum offiziellen Vorschlag von Tony Blair, das ein Asylverfahren außerhalb der EU vorsah, enthält die italienische Politik keinerlei Aspekte zum Schutze von Flüchtlingen. Die *Refoulement*-Praktiken auf dem Mittelmeer, die von Italien und von Frontex favorisiert werden, zielen hingegen, anschließend an die oben benannten territorialen Muster, darauf ab, Asylsuchenden den Zugang zur EU und damit zu einem Asylverfahren zu verwehren. Nicht die Externalisierung des europäischen Asylsystems wird damit erreicht, sondern dessen Aufhebung.

Asyl an der Grenze

Ein weiterer Aspekt der Peripherisierung des EU-Flüchtlingsschutzes sind die Asylverfahren in der EU, die immer häufiger im Grenzraum durchgeführt werden. Wie in Kapitel 4 beschrieben, haben sich die EU-Außengrenzen zu den neuralgischen Räumen des EU-Flüchtlingsschutzes entwickelt. In vielen EU-Ländern, darunter auch Italien, wurden für alle Asylsuchenden, die an den Grenzen ohne gültigen Aufenthaltsstatus aufgegriffen werden, also für die große Mehrheit der Asylsuchenden, sogenannte Grenzverfahren eingeführt, die geringere Verfahrensanforderungen und Rechtsschutzgarantien aufweisen als reguläre Asylverfahren. Auch hier sind den Richtlinien zufolge jedoch grundlegende Verfahrensgarantien einzuhalten wie die Aufklärung der Asylsuchenden über ihre Rechte und Pflichten, die

11 Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): *Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 34.

Bereitstellung eines Dolmetschers, eine individuelle Anhörung durch eine geeignete Person und die Konsultation eines Rechtsanwalts.¹²

Wie sich in meiner Forschung gezeigt hat, weist der Grenzraum durch seine besonderen Eigenschaften, die ich vor allem in Kapitel 2 beschrieben habe, jedoch auch bei niedrigeren Standards eine geringere Rechtssicherheit und Verfahrensqualität auf, als Verfahren außerhalb von Haftzentren. Wie in Kapitel 9 illustriert werden die in geschlossenen Zentren durchgeführten Verfahren von Sicherheitskräften und zivilen Akteuren der Verwaltung dominiert. Es werden Regeln etabliert, die durch die im Zentrum bestehenden Konditionen geprägt und durch den eingeschränkten Zugang Dritter nicht korrigiert werden. Der Zugang zum Verfahren ist unsicher, die Anhörungs-Kommission hat innerhalb des Haftzentrums ebenfalls eigene, für die Asylsuchenden ungünstige informelle Regelungen eingeführt, geeignete Dolmetscher sind oftmals nicht verfügbar und der Zugang zu Rechtsberatung und anwaltlicher Vertretung stark eingeschränkt. Der Grenzraum schafft somit besonders ungünstige Bedingungen für Asylverfahren. Die Praxis der Besuche von Botschaftspersonal in den Haftzentren zur Identifizierung der Insassen gefährdet die Asylsuchenden und ihre Familien. Da immer mehr Asylverfahren in der Europäischen Union auf Grund der nationalen und europäischen Gesetzeslage (siehe Kapitel 1) innerhalb des Grenzraums durchgeführt werden, ist dies ein weiterer entscheidender Aspekt der Peripherisierung des EU-Flüchtlingsschutzes.

Es wurde festgestellt, dass Recht innerhalb des Grenzraums anderen Bedingungen unterworfen ist als außerhalb des Grenzraumes. Es wurde darauf eingegangen wie Recht im Grenzraum geschaffen wird und gezeigt, dass die Länder an den Außengrenzen im EU-Integrationsprozess bei der Gestaltung der Kooperation mit Drittländern und in der europäischen Zusammenarbeit innerhalb der Grenzschutzagentur Frontex federführend sind. Diese Faktoren haben zu einer Peripherisierung des EU-Flüchtlingsschutzes geführt, die grundlegende Entwicklungen und Änderungen im EU-Flüchtlingsschutzregime bedeuten und vor allem die Grundpfeiler des EU-Flücht-

12 Art. 35 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt der Europäischen Union L 326/13 vom 13.12.2005.

lingsrechts, das Gebot des *Non-Refoulement* und den Zugang zu einem fairen Asylverfahren, gefährden.

RECHT UND RAUM, PERIPHERIE UND ZENTRUM?

Nun wird nochmals eingehender auf die Frage eingegangen, *wo* Recht geschaffen wird. Diese räumliche Dimension der Rechtsbildung möchte ich in einer Diskussion um die Verortung von Rechts- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der Transnationalisierung von Recht genauer erörtern. Ein flexibler, prozessualer Machtbegriff, der die Dynamiken innerhalb des europäischen Flüchtlingsschutzes aufgreift, die zu einer mehrfachen Peripherisierung des EU-Flüchtlingsschutzes geführt haben, soll dabei entwickelt und diskutiert werden.

Im heutigen Nachdenken über Globalisierung ist eine der zentralen Fragen, wie Lokales und Globales, Peripherie und Zentrum im Weltgeschehen zusammenwirken, sich gegenseitig bedingen und durchdringen. In Kapitel 3 dieser Arbeit habe ich dieser Frage bezüglich meiner methodologischen Vorgehensweise schon einmal Aufmerksamkeit geschenkt. Die *Multi-Sited Ethnography* nach George E. Marcus¹³ zeigte sich dabei als hinreichend flexibel, um das fragmentierte Forschungsfeld heutiger Grenzregime und die Verflechtungen lokaler, nationaler und supranationaler Akteure innerhalb des Transnationalisierungsprozesses von EU-Recht zu erfassen. Nun werde ich Interpretationen nachgehen, welche das Machtgefüge zwischen den Akteuren, das sich in den empirischen Kapiteln rausgeschält hat und von mir als *mehrfache Peripherisierung* des EU-Flüchtlingsschutzes beschrieben wird, in einen breiteren theoretischen Rahmen einordnen. Dies soll zu einem besseren Verständnis führen, in welcher Weise innerhalb von Transnationalisierungsprozessen zu einem bestimmten Zeitpunkt, an einem bestimmten Ort Recht geschaffen wird. Abschließend werde ich diskutieren, welche Konsequenzen die beschriebenen Dynamiken auf der politischen Ebene haben können.

13 Marcus, George E. (1995): *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*. In: *Annual Review of Anthropology*, 24, S. 95-117.

Wie schon in Kapitel 3 erwähnt, beschäftigen sich heutige Theorien der Sozial- und Kulturanthropologie vorrangig mit der Frage, wie ein Kultur- und Gesellschaftsbegriff in einer Welt globalen Austausches und jenseits geschlossener Einheiten gedacht werden kann. Bei der Systematisierung von Interaktionsketten zwischen Akteuren verschiedener Ebenen wird auf der einen Seite weiterhin auf die Aufteilung in (Macht und Kultur-) Zentren und Peripherien zurückgegriffen, die in zum Teil sehr differenzierten Netzwerktheorien miteinander verknüpft werden (z.B. Ulf Hannerz). Auf der anderen Seite hat vor allem der Anthropologe Arjun Appadurai Theorien angeregt, die diese anhaltenden Dichotomien ablehnen und die Kultur- und Machtbezüge in der heutigen Welt als prinzipiell fraktal – also ohne scharfe Grenzen, Strukturen oder Regelmäßigkeiten beschreiben und für einen dynamischen Macht- und Kulturbegriff stehen, der radikal kontextabhängig ist.¹⁴

In Kapitel 2 dieser Arbeit habe ich die Gedanken Zabuskys' zu „widening gyres“¹⁵ vorgestellt, die den EU-Transnationalisierungsprozess mit kreisförmigen, flexiblen Machtfeldern beschreibt. Diese Gedanken sollen nun vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Arbeit, ihren Wirkungsweisen und politischen Folgen wieder aufgegriffen werden. Dies soll zu einem besseren Verständnis führen, in welcher Weise innerhalb von Transnationalisierungsprozessen zu einem bestimmten Zeitpunkt, an einem bestimmten Ort, Recht geschaffen wird.

14 Kreff, Fernand (2003): *Grundkonzepte der Sozial- und Kulturanthropologie in der Globalisierungsdebatte*. Berlin, S. 87-161.

15 Zabusky, Stacia E. (2002): *Ethnography in/of Transnational Processes: Following Gyres in the Worlds of Big Science and European Integration*. In: Greenhouse, Carol J./Mertz, Elisabeth/Warren, Kay B. (Hg.) *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*. Durham & London, S. 113.

Das „soziale Gravitationsfeld“¹⁶ des EU-Flüchtlingsschutzes

Karl-Eric Knutsson beschreibt die Kreisbewegungen flexibler Machtfelder in einer Welt des globalen Austausches ähnlich den „widening gyres“ von Zabusky als ein Phänomen der oszillierenden Fusionen, Trennungen und erneuten Verbindungen der Akteure in „sozialen Gravitationsfeldern“¹⁷. Diese formieren sich je nach „Anziehungskraft“ unterschiedlicher Interessen kontextabhängig in sich überschneidenden sozialen Feldern.¹⁸ Entwicklungen und Veränderungen entstehen dabei durch die bestehenden Asymmetrien zwischen den „Gravitationsfeldern“, die immer wieder zu neuen Machtverhältnissen führen. Der Begriff der „sozialen Gravitationsfelder“ erfasst dabei auch Dynamiken in der Integration der Europäischen Union, Etienne Balibar bezeichnet die EU als „lokale Projektion der allgemeinen Merkmale der neuen globalen Hierarchie von Macht“¹⁹.

Im Bereich des Flüchtlingsschutzes haben verschiedene Akteure mit ähnlichen Interessen vor allem in den Ländern der EU-Außengrenzen ein „soziales Gravitationsfeld“ gebildet, das eine *mehrfache Peripherisierung* des EU-Flüchtlingsschutzes bewirkt hat. Dieses Gravitationsfeld, das auf zum Teil informellen Wegen und unter Einbeziehung multipler Akteure entstanden ist, ist in der Lage, den europäischen Flüchtlingsschutz insgesamt zu verändern. Das formale Machtzentrum, die EU-Institutionen in Brüssel, wurde dabei auf unbestimmte Zeit von einem informellen Entscheidungszentrum, den südlichen Grenzländer der Europäischen Union, abgelöst. Dass die *mehrfache Peripherisierung* des Flüchtlingsschutzes dabei auch eine Zentralisierung der Peripherie bedeutet, ist dabei ein Paradoxon der flexiblen Machtstrukturen innerhalb der EU. Es zeigt, wie

16 Knutsson, Karl-Eric (1996): *Social Field and Cultural Constellations: Reflections on some Aspects of Globalization*. In: Arizpe, Lourdes (Hg.) *The Cultural Dimensions of Global Change. An Anthropological Approach*. Paris, S.109-134. Zitiert nach: Kreff, Fernand (2003): *Grundkonzepte der Sozial- und Kulturanthropologie in der Globalisierungsdebatte*. Berlin, S. 205.

17 Ebd.

18 Ebd.

19 Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn, S. 176. Im Originaltext kursiv.

schwer heutige Machtzentren zu fassen sind und dass die Trennlinien zwischen Peripherien und Zentren immer diffuser und kontextabhängiger werden. Hinzu kommt, dass das Umfeld der Europäischen Union, das vom Ideal der *Governance*-Politik (siehe Kapitel 1 und 2) geprägt ist, die Verortung von Macht oder Herrschaft insgesamt schwierig macht. Aspekte wie die Privatisierung der Haftzentren in Süditalien, die an Stelle von staatlicher Verantwortung und Rechenschaftspflicht eine Vielzahl von Akteuren setzen, die wiederum eigene Regelungen schaffen (siehe Kapitel 9), begünstigen die Verflüchtigung von Verantwortung und die Formierung dynamischer sozialer Machtfelder auch außerhalb von offiziellen staatlichen und EU-Entscheidungsgremien.

Die neue „Geometrie der Macht“²⁰

Paul Virilio beschreibt in seinem Buch „Revolutionen der Geschwindigkeit“²¹ eine neue „Machtgeometrie“, die sich jenseits von Peripherie und Zentrum in einer „Nodalisierung“ der Gesellschaft, manifestiere. Die Knotenpunkte innerhalb einer vernetzten Welt würden dabei neue Zentren bilden, die Vorstellung einer globalen Gesellschaft ohne oder mit gleichberechtigten Zentren sei jedoch irreführend, da es immer wieder zur Rezentralisierung komme, wenn eine Überschneidung stärker sei als andere.²² Virilio schreibt:

„Man behauptet, in Netzen gäbe es mehrere Zentren. Doch das ist falsch, das Zentrum verschiebt sich, aber es befindet sich stets irgendwo. [...] Vielmehr löst die Nodalisierung die Zentralisierung ab und lässt uns in eine andere Geometrie der Macht eintreten, die der Demokratie sehr viel gefährlicher werden kann als die Beziehung Zentrum/Peripherie.“²³

Diese Analyse ist für die EU insofern bedeutsam, als dass der Integrationsprozess der EU Machtstrukturen einer horizontalen Vernetzung und eine

20 Virilio, Paul (1993): *Revolutionen der Geschwindigkeit*. Berlin, S.10.

21 Virilio, Paul (1993): *Revolutionen der Geschwindigkeit*. Berlin.

22 Ebd. S. 10.

23 Ebd. S. 34.

„Mehrebenenpolitik“²⁴ befördert. Dies hat bei der gleichzeitigen Ablösung der hierarchischen nationalstaatlichen Strukturen in immer mehr Bereichen im besonderen Maße eine „Nodalisierung“ der Entscheidungszentren innerhalb der EU zur Folge. Wie vor allem Kapitel 8 gezeigt hat, können dabei im Zuge dieser „Nodalisierung“ zum einen Verantwortung und Pflichterfüllung der öffentlichen Hand verloren gehen. Zuvor den Nationalstaaten klar zugeschriebene Aufgaben können im Kompetenzgerangel der Mitgliedsländer und in den unkonkret formulierten Neuregelungen der EU-Richtlinien untergehen. In den flexiblen, mehrpoligen Machtstrukturen der EU wird es auf der anderen Seite jedoch auch zunehmend schwieriger für die Bürger, ihren Protest oder ihre Kritik an der richtigen Stelle anzusetzen und Verantwortung einzuklagen. Ein gut sichtbares „Machtzentrum“ bietet Angriffsflächen für Gegenbewegungen, in einem Netzwerk mit flachen oder sich auflösenden Hierarchien und dynamischen Machtstrukturen, die sich immer wieder neu formieren, ist es hingegen schwierig, einen Gegenpol zu bilden, da kein Pol erkennbar wird. Schon die Benennung der Hauptakteure maßgeblicher Entwicklungen innerhalb der EU, etwa den Veränderungen im EU-Flüchtlingsschutz, gestaltet sich schwierig. Die Gremien der EU-Institutionen und der Mitgliedsländer rücken bei Untersuchungen zu EU-Entscheidungsfindungsprozessen immer wieder in den Blick, lokale und regional wirkende Akteure werden hingegen oft vernachlässigt.

Die an den Veränderungen beteiligten Akteure haben dabei oftmals selbst Schwierigkeiten, ihre Rolle innerhalb des EU-Integrationsprozesses zu erfassen, schreibt Zabusky:

„It is no wonder, given the participants' sense of shifting and unstable centres, that participants also insisted that power was always somewhere else. Indeed, a critical part of life and work in the intersection of transnational flows is the overwhelming sense that the center – that place from which power emanates, dictating rules and actions – is always under someone else's control.“²⁵

24 Siehe zum Beispiel: Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden.

25 Zabusky, Stacia E. (2002): *Ethnography in/of Transnational Processes: Following Gyres in the Worlds of Big Science and European Integration*. In: Greenhouse, Carol J./Mertz, Elisabeth/Warren, Kay B. (Hg.) *Ethnography in*

Auch im Falle des EU-Flüchtlingsschutzes sind Akteure wie die Frontex-Kommandeure, die als „*street level bureaucrats*“ (Lipsky) vor Ort im Grenzraum und in verschiedenen EU-Gremien eine Schlüsselrolle inne haben, sich dieser Rolle nicht bewusst und auch nicht auf sie vorbereitet. Diese Dimension des EU-Integrationsprozesses, der aus einzelnen Entscheidungen auf der administrativen oder operativen Ebene zu größeren Entwicklungen führt, die weder in den nationalen oder im europäischen Parlament abgesegnet wurden, oftmals nicht einmal durch die offiziellen Entscheidungsfindungsgremien der EU, schwächt die offiziellen Gremien und Entscheidungsträger der EU und damit die europäische Demokratie.

Eine weitere Gefahr der „Nodalisierung“, die auch das EU-Flüchtlingsschutzregime betrifft, hängt ebenfalls mit der intransparenten Dynamik zusammen, durch welche Akteure in nodal geprägten Gesellschaftsstrukturen zu machtvollen Positionen gelangen können: Das europäische Flüchtlingsschutzsystem kann in einer Gesellschaftsordnung, die von flexiblen und durch multiple Akteure beeinflussten Machtzentren geprägt ist, gegenüber anderen „sozialen Gravitationsfeldern“, die aktuell eine höhere soziale Anziehungskraft als der Flüchtlingsschutz besitzen, leicht ins Hintertreffen geraten. Der EU-Flüchtlingsschutz beruht auf individuell verbrieften Rechten und das Gebot des *Non-Refoulement* stellt sogar zwingendes Recht (lat.: *ius cogens*)²⁶ dar. Auch sind die hauptsächlichen rechtlichen Entwicklungen mit der Harmonisierung und Schaffung der EU-Richtlinien im Asylbereich bis 2005 bis auf weiteres abgeschlossen worden. Trotzdem scheint das Grenzschutz- und Sicherheitsparadigma (siehe Kapitel 1) so stark geworden zu sein, dass es den Flüchtlingsschutz dort, wo sich diese Bereiche treffen, also zum Beispiel auf dem Mittelmeer, überlagert. Die Gefahr ist somit, dass das jeweilige „soziale Gravitationsfeld“, dem es zu einem bestimmten Zeitpunkt auch unter Ausschluss der demokratischen Entscheidungsfin-

Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change.
Durham & London, S. 134.

- 26 Mit zwingendem Recht, auch unabdingbares Recht (im Gegensatz zu abdingbarem Recht) genannt, wird der Teil der Rechtsordnung bezeichnet, der nicht durch andere Gesetze oder Vereinbarungen geändert werden darf. Im Völkerrecht darf von diesen Rechtssätzen nicht durch völkerrechtliche Verträge oder Völkergewohnheitsrecht abgewichen werden.

dungsprozesse- und Institutionen gelingt, Interessen und Kräfte zu bündeln, die größten Chancen hat, Veränderungen herbeizuführen oder auch Entwicklungen zu blockieren. Durch diese undemokratische Art der Willensbildung, die bei größeren Ressourcen oftmals mehr Einfluss bedeutet, wird auch eine wachsende soziale Ungleichheit befördert.

Die starke rechtliche Prägung des EU-Integrationsprozesses, die als Katalysator und Gestalter der Europäischen Union gilt (siehe Kapitel 2), birgt somit in ihrer aktuellen Form auch Gefahren für eine starke europäische Demokratie. Aspekte des Rechtspluralismus haben verschiedene Politikfelder innerhalb der EU in Bewegung gebracht. Der Umgang auf der *Governance*-Ebene mit rechtspluralistischen Konstellationen, wie zum Beispiel die oftmals schwachen und unbestimmt formulierten EU-Richtlinien und Verträge,²⁷ welche die Rechtssetzung durch *street-level-bureaucrats* (Lipsky) befördern, führen zu einer neuen „Geometrie der Macht“²⁸ innerhalb der EU. Auch Akteure und diffuse Machtfelder, die zum Teil illegitim Zugang zu Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der EU erlangen, können so Grundrechte und demokratische Willensbildungsprozesse gefährden.

GRENZEN ALS VORREITER DER EU-ENTWICKLUNGEN?

Grenzen gelten auf Grund ihrer Mechanismen von Inklusion und Exklusion als Zentren von Aushandlungsprozessen rund um die eigene Identität und im Umgang mit „Anderen“ (siehe Kapitel 2). Balibar sieht sie zudem als „Prüfstein für Bürgerschaft und Zivilität“.²⁹ Die Ergebnisse dieser Arbeit, welche die Geschehnisse rund um die Außengrenzen der EU als machtvollles Zentrum der Veränderungsprozesse im Flüchtlingsschutz und bei wichtigen Grundrechte, wie dem Gebot des *Non-Refoulement*, lokalisieren, soll-

27 Dehousse, Renaud (2000): *Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification on the European Political Process*. In: Snyder, Francis (Hg.) *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*. Florenz, S. 25.

28 Virilio, Paul (1993): *Revolutionen der Geschwindigkeit*. Berlin, S. 10.

29 Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn, S. 9.

ten deshalb in Bezug auf Rolle und Charakter der Mittelmeergrenze weiter analysiert werden. Momentan drängt sich der Eindruck auf, dass der Mittelmeerraum immer mehr von einer Brücke zu einem trennenden Raum zwischen Afrika und Europa wird.

Die Haftzentren für Migranten und die Lage auf See, wo jährlich hunderte oder sogar tausende Migranten ertrinken, spiegeln diese Entwicklung wider. Neben unterschiedlichen ökonomischen, politischen und demographischen Entwicklungen südlich und nördlich vom Mittelmeer haben sich dabei auch die Bilder des „Anderen“ jenseits der Grenze verändert. War es noch Anfang der 1980er Jahre möglich, ohne Visum zum Beispiel von Marokko nach Spanien zu reisen, verstärkt heute die Mittelmeergrenze selbst mit ihren Bildern von armen, ertrinkenden, elenden Bootsflüchtlingen, die von jenseits der Grenze kommen und mit militärischen Mitteln abgewehrt werden müssen, die Kluft zwischen den Bürgern der nördlichen und südlichen Anrainerländer und darüber hinaus. Mit der fortschreitenden Integration der Europäischen Union wurde die Abwehrhaltung an den Außengrenzen der EU dabei immer stärker. Anstatt als transnationales Projekt zum Vorbild für den Abbau nationalstaatlich geprägter „Ausschlussidentitäten“ zu werden, konstruiert die EU mit militärisch gesicherten Grenzen und Kategorien von „Drittstaatlern“ machtvoll Bilder der „Anderen“, die auch innerhalb der Europäischen Union fortwirken.³⁰

Die Analyse einer *Festung Europa*, die an den Außengrenzen die strukturelle Gewalt der ethnisch-religiösen Intoleranz und des Nationalismus reproduziert, greift jedoch zu kurz. Die Handlungsmacht (*agency*) im Grenzraum liegt durchaus nicht nur bei den europäischen und nationalen Verbänden und Administrationen, sondern auch bei den Migranten, die sich auf die Reise machen, rechtliche Ressourcen, wie zum Beispiel die Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen, nutzen und Grenzen überqueren.

Dass die Grenzsicherungsmaßnahmen sogar paradoxe Effekte haben können, zeigt meine Forschung in Libyen: Von 2004 bis 2008 sind die Anlandungszahlen an der süditalienischen Küste stark angestiegen (siehe Kapitel 1). Meine Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass der Anstieg der Anlandungszahlen eng mit der Kooperationspolitik Italiens und der EU

30 Vergleiche auch Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn, S. 142.

verknüpft ist, die zu einer immer restriktiveren Politik gegen Migranten und Flüchtlinge in Libyen beigetragen hat. Um den sich verschlechternden Lebensbedingungen und den immer schärferen libyschen Restriktionen zu entgehen, die auf innen- und außenpolitische Erwägungen zurückzuführen sind, machen sich nicht weniger, sondern mehr Migranten auf die Reise nach Italien. Viele Migranten, die zum Teil schon lange in Libyen lebten, scheinen erst angesichts der Veränderungen der Lebensumstände in Libyen die Möglichkeit einer Weiterreise nach Europa zu erwägen (siehe Kapitel 5). Betrachtet man die Veränderungen im Leben der Migranten in Libyen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der italienischen und europäischen Kooperationspolitik, so wird deutlich, dass diese sowohl aus einer menschenrechtlichen, *als auch* aus einer grenzpolitischen Perspektive kontraproduktiv ist und einen paradoxen Effekt hat.

Auch unter Einbeziehung ökonomischer Aspekte greift die Analyse einer *Festung Europa* zu kurz. Die verschiedenen Formen der Arbeit irregulärer Migranten spielen für die Ökonomien Italiens und anderer EU-Länder eine entscheidende Rolle und werden kaum unterbunden. Diese Tatsache lässt in der Debatte um die Haftzentren und eine *Festung Europa* den Schluss zu, dass es keinesfalls um eine vollständige Kontrolle und Abschottung der EU geht. Wie die Forschungsgruppe Transit Migration feststellt, ist das Ergebnis der EU-Grenz- und Migrationspolitik und die Inhaftnahme der Migranten im erweiterten Grenzraum vielmehr die „Entschleunigung“ der Bewegung der Migranten, die Regulierung des Zeitpunkts ihrer Einreise und die Zirkulation der Arbeitskräfte.³¹ Die „entschleunigte Grenze“ und ihre Ausformungen sind damit Ausdruck eines Spannungsfeldes zwischen zwei wirkmächtigen „sozialen Gravitationsfeldern“ unserer Zeit: Den ökonomischen Interessen europäischer Arbeitgeber und dem damit verbundenen Wunsch nach flexibler, günstiger Arbeitskraft und dem schon angeführten Grenzschutz- und Sicherheitsparadigma. Das weniger machtvolle Gravitationsfeld der Flüchtlingsrechte wird zwischen diesen beiden Polen aufgerieben.

31 Vgl. Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2007): *Denaturalizing „Camps“: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 75 ff.

Auch Kitty Calavita schreibt in ihrer Analyse des italienischen und spanischen Arbeitsmarktes von einer „Economics of Alterité“,³² die Partizipation und Integration der Migranten bewusst vermeidet. Die rechtlichen Regelungen für Migranten seien dabei so beschaffen, dass „laws *guarantee* that most immigrant workers labor under conditions that are largely shunned by the indigenous working class, an arrangement that reproduces their economic otherness and related racialization.“³³ Die Migranten seien Teil einer sich global formierenden post-fordistischen Arbeitswelt, die unter anderem von der Prekarisierung und Rassifizierung von Migranten geprägt sei.³⁴ Die Mittelmeergrenze erfüllt in dieser Perspektive neben der Funktion einer „Entschleunigung“ mit ihren starken Bildern und Mechanismen der Exklusion somit auch die Schaffung des „Anderen“ für den (süd-)europäischen Arbeitsmarkt.

Den unterschiedlichen Perspektiven auf den Grenzraum Mittelmeer, welcher unter dem Gesichtspunkt flüchtlingsrechtlicher Veränderungen der Europäischen Union untersucht wurde, ist dabei gemein, dass sich die EU bei den Geschehnissen innerhalb des Grenzraums, der als „Prüfstein“³⁵ und Indikator für Veränderungen sozialer Ordnungen gilt, an ihren eigenen Werten und Grundrechten messen lassen muss. Nicht nur die EU-Grenzsicherung sollte dabei in eine gemeinsame Aufgabe überführt werden, auch für die Wahrung der Rechte von Menschen im Transitraum müssen im Rahmen der EU-Integration wirkungsvolle transnationale Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Das Flüchtlingsschutzregime, das durch seine Bindung an einen nationalen Umsetzungshorizont in seiner Universalität eingeschränkt bleibt (siehe Kapitel 2), darf durch den Integrationsprozess nicht weiter geschwächt werden. Vielmehr sollte es hingegen durch neue Formen transnationaler Verantwortung und Kontrolle gestärkt werden.

Die Europäische Union könnte bei der Suche und Umsetzung transnationaler Mechanismen für den Schutz von Flüchtlings- und Menschenrechten international eine wichtige Vorreiterrolle spielen. Sie muss dabei ihrer

32 Calavita, Kitty (2007): *Law, immigration and exclusion in Italy and Spain*. In: *Papers* 85, 2007, S. 101. „Guarantee“ im Originaltext kursiv.

33 Ebd. S. 106.

34 Ebd. S. 102.

35 Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn, S. 9.

Regelungspflicht nachkommen und menschen- und flüchtlingsrechtliche Fragen im Grenzraum explizit europarechtlich regeln.³⁶ Zudem muss kontrolliert werden, ob die europäischen Gesetze auf lokaler und nationaler Ebene im Grenzraum umgesetzt werden. Wo es, wie im Spannungsfeld zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz auf dem Mittelmeer zu „Regimekollisionen“³⁷ kommt (siehe Kapitel 1), dürfen die daraus entstehenden Konflikte nicht allein den Akteuren vor Ort und gerichtlichen Entscheidungen überlassen werden. Es muss vielmehr transparente politische Entscheidungsfindungsprozesse geben, die bei einem so wichtigen Thema wie der Förderung und dem Erhalt der Menschenrechte auch die Parlamente und die Bürger angemessen beteiligen. Konsequenz einer gegenläufigen Entwicklung, die sich zum Teil im Grenzraum abzeichnet, wäre der Verlust von Glaubwürdigkeit und von anderen Werten, die als Basis der Europäischen Union gelten und ihren Ruf und ihr Wirken begründen.

Einen Anfangsgedanken aufgreifend kann die heutige Sozialanthropologie mit informierter Forschung vor Ort und auf Augenhöhe mit den Akteuren etwas bewirken, indem sie scheinbar isoliertes Wissen und Handeln verschiedener Ebenen aufeinander bezieht. Es sind Verflechtungen im EU-Flüchtlingsschutz auf der lokalen, nationalen und supranationalen Ebene deutlich geworden, die zu Zwängen und Handlungskonflikten führen, die Migranten und ihre Rechte auf See und im Grenzraum gefährden. Dies bietet auf der politischen Ebene Möglichkeiten, Ansätze für ein verantwortliches Handeln zu erschließen³⁸ und einen besseren Schutz für Migranten im Mittelmeerraum zu erreichen.

36 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin, S. 72 ff.

37 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 999-1046.

38 Bourdieu, Pierre et al. (1997): *Das Elend der Welt*. Konstanz, S. 214.

Literaturverzeichnis

- Agamben, Giorgio (2002): *Homo Sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt.
- Agamben, Giorgio (2000): *Means Without End: Notes on Politics*. Minnesota.
- Ahearn, Laura M. (2001): *Language and Agency*. In: *Annual Review of Anthropology*, No. 30, S. 109-137.
- Al-Sharmani, Mulki (2004): *Refugee Livelihoods. Livelihood and diasporic identity constructions of Somali refugees in Cairo*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 104*.
- Amisi, Baruti Bahati (2006): *An Exploration of the Livelihood Strategies of Durban Congolese Refugees*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 123*.
- Amnesty International (2007): *Jahresbericht 2007 Libyen*. URL: <http://www.amnesty.de/umleitung/2007/deu03/078?lang=de%26mimetype%3dtext%2fhtml> (10.06.2009).
- Amnesty International (2006): *Drohende Abschiebung*. URL: <http://www2.amnesty.de/internet/ea11.nsf/0b31aa146ed695c125682b003a7b54/3d15d8fbd9e5e835c12571d8006aaac0?OpenDocument> (02.01.2008).
- Amnesty International (2005): *Lampedusa, The island of Europe's forgotten promises*. URL: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENG.EUR300082005?open&of=ENGITA> (01.03.2009).
- Amnesty International briefing ahead of the Justice and Home Affairs Council, 12 April 2005: *Immigration Cooperation with Libya: The Human Rights Perspective*. URL: http://www.aieu.be/static/documents/2005/JHA_Libya_april12.pdf (06.05.2008).

- Amnesty International (2005): *"Immigration cooperation with Libya: the Human rights perspective. AI briefing ahead of the JHA Council 14 April 2005."* URL: http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2005/JHA_Libya_april12.pdf (10.03.2007).
- Anderson, James (Hg.) (2003): *Culture and cooperation in Europe's borderlands*. Amsterdam.
- Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya*. Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.) Brüssel.
- Annaloro, Giovanni (2006): *Frontiere marittime e dritti die migranti. I casi Sara e Cap Anamur*. In: *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) Neapel, S. 135-153.
- Appadurai, Arjun (1998): *Globale ethnische Räume. Bemerkungen und Fragen zur Entwicklung einer transnationalen Anthropologie*. In: *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Beck, Ulrich (Hg.) Frankfurt/Main, S. 11-40.
- Arendt, Hannah (1986): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München und Zürich.
- Association of Social Anthropologists of the UK and the Commonwealth (2004): *Ethical Guidelines for Good Research Practice* der URL: [www.
http://www.theasa.org/downloads/Ethical_guidelines.pdf](http://www.theasa.org/downloads/Ethical_guidelines.pdf) (10.08.2006).
- Auswärtiges Amt (2008): *Das Schengener Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen*. [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/
/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html) (10.06.2008).
- Balibar, Etienne (2005): *Sind wir Bürger Europas?* Bonn.
- Barnes, Richard (2004): *Refugee law at Sea*. In: *International and Comparative Law Quarterly* 53 (1), S. 47-77.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main.
- Becker, Franziska (2001): *Ankommen in Deutschland*. Berlin.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia (2009): *Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. Dies. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 1-30.

- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2009): *Spatializing law: an anthropological geography of law in society*. Adlershot.
- Benda-Beckmann, Franz von (2008): *Pluralismus von Recht und Ordnung*. In: *Behemoth. A Journal on Civilisation*, No 1, S. 58-67.
- Benda-Beckmann, Franz von (2007): *Unterwerfung oder Distanz: Rechtssoziologie, Rechtsanthropologie und Rechtspluralismus aus rechtsanthropologischer Sicht*. In: *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Berlin, S. 177-203.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Einleitung*. In: *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Dies. Berlin, S. 7-21.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven*. Berlin.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 53-80.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2006): *The dynamics of change and continuity in plural legal orders*. In: *Special Double Issue of The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Nrs 53-54/2006, S. 1-44.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 1-25.
- Benda-Beckmann, Franz von (2001): *On the reproduction of law: Micro and macro in the time-space geography of law*. In: *Begegnung und Konflikt – eine kulturalanthropologische Bestandsaufnahme*. Fikentscher, Wolfgang (Hg.) München, S. 119-131.
- Benda-Beckmann, Keebet von (2001): *Transnational dimensions of legal pluralism*. In: *Begegnung und Konflikt – eine kulturalanthropologische Bestandsaufnahme*. Vol. 120. Wolfgang Fikentscher (Hg.) München, S. 33-48.

- Bennett, John W. (1996): *Applied and Action Anthropology. Ideological and Conceptual Aspects*. In: *Current Anthropology*, Vol. 36, S. 23-50.
- Bensaad, Ali (2005): *Durch die Wüste – Reise ans Ende der Angst*. In: *Libyen-News.de*. Verfügbar über: www.libyen-news.de/migration.htm (30.05.2006).
- Bibler Coutin, Susan (2003): *Illegality, Borderlands, and the Space of Nonexistence*. In: *Globalization under Construction. Governmentality, Law, and Identity*. Perry, Richard W./Maurer, Bill (Hg.) Minneapolis und London, S. 171-202.
- Bierdel, Elias (2006): *Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*. Weilerswist.
- Binder, Susanne/Tosic, Jelena (Hg.) (2002): *Refugee Studies and Politics. Human Dimensions and Research Perspectives*. Wien.
- Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Opladen.
- Blomley, Nicholas/Delaney, David/Ford, Richard T. (2001): *Where is Law?* In: *The Legal Geographies Reader: Law, Power and Space*. Blomley, Nicholas (Hg.) Oxford, S. I-XV.
- Blomley, Nicholas F. (1994) *Law, Space and the Geography of Power*. New York.
- Bommes, Michael (2004): *Transnationale Asylforschung*. In: *Asylmigration in Europa*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) Schriftenreihe Band 12. Nürnberg, S. 12-23.
- Bonifazi, Corrado (1998): *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna.
- Bourdieu, Pierre et al. (1997): *Das Elend der Welt*. Konstanz.
- Bretthauer, Bastian (1999): *Die Nachtstadt – Tableaus aus dem dunklen Berlin*. Frankfurt am Main.
- Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (2009): *Neue Theorien des Rechts*. Dies. (Hg.) Stuttgart.
- Butler, Judith/Chakravorty Spivak, Gayatri (2007): *Who sings the nation-state? Language, politics, belonging*. London.
- Calavita, Kitty (2007): *Law, immigration and exclusion in Italy and Spain*. In: *Papers* 85, 2007, S. 95-108.
- Calavita, Kitty (2004): *Italy: Economic Realities, Political Fictions, and Political Failures*. In: Cornelius, Wayne A. et al. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford, S. 345-380.

- Caritas/Migrantes (Hg.) (2008): *Immigrazione. Dossier Statistico 2008. Scheda Sintesi*. Roma.
- Caritas/Migrantes (Hg.) (2005): *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*. Roma.
- Carrera, Sergio (2007): *The EU Border Management Strategy – Frontex and the Challenges of irregular immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Documents No. 261/March 2007. URL: http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1482 (16.01.2008).
- Cassarino, Jean-Pierre (2007): *Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*. In: *The International Spectator* 42 (2), S. 179-196.
- Chambers, Robert/Conway, G. (1992): *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton.
- Clifford, James (2006): *Diasporas*. In: *Globalization and Violence*. Volume 4 *Transnational Conflict*. James, Paul (Hg.) London, S. 227-263.
- Colson, Elisabeth (2003): *Forced Migration and the Anthropological Response*. In: *Journal of Refugee Studies* Vol. 16, No. 1, S. 1-18.
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden.
- Cuttitta, Paolo (2008): *The Case of the Italian Southern Sea Borders: ¿Cooperation across the Mediterranean?* In: *Documentos CIDOB Migraciones* 17, S. 45-62.
- Cuttitta, Paolo (2007): *Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze*. In: *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*. Eigmüller, Monika/Vobruba, Georg (Hg.) Wiesbaden, S. 251-257.
- Cuttitta, Paolo (2007): *The changes in the fight against illegal immigration in the Euro-Mediterranean area and in Euro-Mediterranean relations*. CHALLENGE Working Paper Month 24. URL: <http://www.libertysecurity.org/article1293.html> (15.01.2008)
- Cuttitta, Paolo (2007): *Segnali di Confine. Il Controllo Dell'Immigrazione nel Mondo-Frontiera*. Mailand.
- Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia*. In: *Libro Bianco. I Centri di Permanenza temporanea e Assistenza in Italia – un indagine promossa dal Gruppo di Lavoro sui CPTA in Italia*. Denticò, Nicoletta/Gressi, Massimo (Hg.) Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani. Rom, S. 169-199.

- Cuttitta, Paolo/Vassallo Paleologo, Fulvio (Hg.) (2006): *Migrazioni, Frontiere, Diritti*. Neapel.
- Daniel, E. Valentine/Knudsen, John Chr. (Hg.) (1995) *Mistrusting Refugees*. Berkley.
- Dehousse, Renaud (2000): *Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification on the European Political Process*. In: *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*. Snyder, Francis (Hg.) Florenz, S. 15-29.
- Delle Donne, Marcella (2004): *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Rom.
- Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) (2006): *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*. Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani (Hg.) Rom.
- Dick, Shelly (2002): *Liberians in Ghana: living without humanitarian assistance*. UNHCR/EPAU (Hg.) *Working Paper No. 56*.
- Driessen, Henk (1998): *The 'new immigration' and the transformation of the European-African frontier*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (Hg.) Cambridge, S. 96-116.
- Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenzen*. Wiesbaden.
- Essed, Philomena/Wesenbeek, Rianne (2004): *Contested Refugee Status: Human Rights, Ethics and Social Responsibilities*. In: *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (Hg.) New York und Oxford, S. 53-68.
- Essed, Philomena/Frerks, Georg/Schrijvers, Joke (Hg.) (2004): *Refugees and the Transformation of Societies. Agency, Policies, Ethics and Politics*. New York und Oxford.
- European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008).
- Eurostat (2009): *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2/2009*. Verfügbar über: Italienischer Flüchtlingsrat (CIR). URL: <http://www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm> (10.01.2010).

- Favell, Adrian/Geddes, Andrew (1999): *European integration, immigration and the nation state: institutionalising transnational political action?* In: *Working Papers RSC*, Nr. 32, European University Institute (Hg.) Florenz.
- Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann/Tohidipur, Timo (2009): *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*. In: *International Journal of Refugee Law* 21 (2/2009), S. 256-296.
- Fischer-Lescano, Andreas (2007): *Monismus, Dualismus? – Pluralismus. Selbstbestimmung des Weltrechts bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann*. In: *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Brunkhorst, Hauke/Voigt, Rüdiger (Hg.) Baden-Baden, S. 203-223.
- Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann (2007): *Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Berlin/Frankfurt/Bonn.
- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), S. 1219-1276.
- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *ASYLMAGAZIN* 5/2007, S. 19-28.
- Fischer-Lescano, Andreas (2006): *Verschärfung des Ausländerrechts unter dem Deckmantel der Umsetzung von EU-Richtlinien*. In: *Kritische Justiz* 39 (2006), S. 236-246.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2006): *Regime-Kollisionen*. Frankfurt.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 999-1046.
- Fitzpatrick, Peter/Tuitt, Patricia (Hg.) (2004): *Critical Beings. Law, Nation and the Global Subject*. Adlershot.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Brandenburg (Hg.) (2002): *Italien*. Heft 8. Berlin.
- Fortress Europe (2009): *Numeri del canale di sicilia*. URL: <http://fortress-europe.blogspot.com/2006/01/i-numeri-del-canale-di-sicilia-anno.html> (05.03.2009).

- Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 601-629.
- Giannacopoulos, Maria (2005): *Tampa: Violence at the Border*. In: *Social Semiotics*, Vol. 15, No. 1, April 2005, S. 29-42.
- Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt.
- Golooba-Mutebi, Frederick (2004): *Confronting uncertainty and responding to adversity: Mozambican war refugees in Limpopo Province, South Africa*. UNHCR/EPAU (Hg.) Working Paper No.105.
- Gonzi, Lawrence (2005): *Mediterranean Security and Regional Management*. In: *European View*, Vol. 2, Autumn 2005, S. 57-65.
- Greenhouse, Carol J./Mertz, Elisabeth/Warren, Kay B. (Hg.) (2002): *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*. Durham und London.
- Guild, Elspeth (2006): *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, S. 630-651.
- Gupta, Akhil/Ferguson, James (1997): *Culture Power Place: Ethnography at the End of an Era*. In: *Culture Power Place – Explorations in Critical Anthropology*. Dies. (Hg.) London, S. 33-51.
- Gupta, Akhil/Ferguson, James (1997): *Discipline and Practice: "The Field" as Site, Method and Location in Anthropology*. In: *Anthropological Locations*. Dies. (Hg.) London.
- Hailbronner, Kay (2000): *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Den Haag.
- Haller, Dieter (Hg.) (2005): *dtv-Atlas Ethnologie*. München.
- Haller, Dieter (2000): *Gelebte Grenze Gibraltar. Transnationalismus, Lokalität und Identität in kulturen- und anthropologischer Perspektive*. Wiesbaden.
- Hallstein, Walter (1973): *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf und Wien.
- Halter, Ulrich (2006): *Integration durch Recht*. In: *Theorien der europäischen Integration*. Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.) Wiesbaden, S. 399-423.
- Ham, Anthony (2002): *Libya – Romantic ruins, golden sands, medieval medinas*. Lonely Planet (Hg.) Melbourne.

- Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo.
- Hanschmann, Felix (2009) *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.) Stuttgart, S. 375-401.
- Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (Hg.) (2005): *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Princeton und Oxford.
- Hauser-Schäublin, Brigitta/Braukämper, Ulrich (Hg.) (2002): *Ethnologie der Globalisierung. Perspektiven kultureller Verflechtung*. Berlin.
- Hernández Carretero, María (2009): *The inclusion of the analytical concept of risk in migration theory and the implications for migration control policies*. Präsentiert bei der 6. Konferenz zu Migration in Spanien, La Coruña, Spanien, 17-19 September 2009.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 39-55.
- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): *Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 23-39.
- Heyman, Josiah McC./Smart, Alan (1999): *States and Illegal Practices: An Overview*. In: *States and Illegal Practices*. Dies. (Hg.) Oxford, S. 1-33.
- Human Rights Watch (2008): *Stuck in a revolving door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*. AZ 1-56432-411-7. URL: <http://www.hrw.org/en/node/76211/section/7> (05.03.2009).
- Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No.5 (E), New York.
- Il Collettivo Migranti di Catania e Ragusa. I laici Comboniani di Ragusa (Hg.) (2006): *Report da Cassibile (SR)*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo7656.html> (10.06.2009).

- Jesuit Refugee Service (Hg.) (2006): *Asylum in Malta: what you should know. Guide to the asylum procedure for immigrants in detention*. Birkirkara.
- Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2007): *Movements that matter. Eine Einleitung*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 7-23.
- Kasperek, Bernd (2008): *Frontex und die europäische Außengrenze*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 9-16.
- Kasperek, Bernd/Marischka, Christoph (2008): *Glossar*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 42.
- Kiza, Ernesto (2008): *Tödliche Grenzen – Die fatalen Auswirkungen europäischer Zuwanderungspolitik. Eine theoretisch-empirische Untersuchung von Todesfällen illegalisierter Migranten im Kontext neuer Migrationsdynamiken und restriktiver Migrationspolitiken*. Berlin.
- Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden, S. 134.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden.
- Knutsson, Karl-Eric (1996): *Social Field and Cultural Constellations: Reflections on some Aspects of Globalization*. In: *The Cultural Dimensions of Global Change. An Anthropological Approach*. Arizpe, Lourdes (Hg.) Paris, S. 109-134.
- Kokot, Waltraud/Dracklé, Dorle (Hg.) (1996): *Ethnologie Europas. Grenzen, Konflikte, Identitäten*. Berlin.
- Kramsch, Olivier/Hooper, Barbara (2004): *Cross-border governance in the European Union*. London.
- Kreff, Fernand (2003): *Grundkonzepte der Sozial- und Kulturanthropologie in der Globalisierungsdebatte*. Berlin.

- Kumar, Prem Rajaram/Grundy-Warr, Carl (2004): *The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand*. In: *International Migration*, Volume 42 (1) 2004, S. 34-64.
- Lauser, Andrea (2005): *Translokale Ethnographie*. In: *Forum Qualitative Sozialforschung (Online Journal)*, 6 (3) Art. 7. URL: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/3-05/05-3-7-d.htm> (10.12.2005).
- Lavenex, Sandra/Ucarer, Emek M. (2004): *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*. In: *Cooperation and Conflict* 39 (2004) H. 4, S. 417-443.
- Layton, Robert (2004): *An introduction to theory in anthropology*. Durham.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.
- Long, Norman (2001): *Development Sociology. Actor Perspectives*. London/New York.
- Lucassen, Jan/Lucassen, Leo (1999): *Migration, Migration History, History – Old Paradigms and New Perspectives*. Bern.
- Luhmann, Niklas (1983): *Rechtssoziologie*. Opladen.
- Maccanico, Yasha (2006): *EU/Africa: Carnage continues as EU border moves south*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2006/sep/-Immigrationanalysis.pdf> (23.10.2008).
- Maciotti, Maria Immacolata/Pugliese, Enrico (1998): *Gli immigrati in Italia*. Bari.
- Malkki, Liisa H. (1997): *Speechless emissaries. Refugees, humanitarianism and dehistoricization*. In: *Siting culture: the shifting anthropological object*. Olwig, Karen Fog/Hastrup, Kirsten (Hg.) London, S. 223-254.
- Malkki, Liisa H. (1995): *Refugees and Exile: From „Refugee Studies“ to the National Order of Things*. In: *Annual Review of Anthropology*, No. 24, S. 495-523.
- Marcus, George E. (1995): *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*. In: *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, S. 95-117.
- Marischka, Christoph (2008): *FRONTEX – Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 16-24.

- Médecins du Monde (Hg.) (2007): *"Everybody just tries to get rid of us." Access to health care and human rights of asylum seekers in Malta. Experiences, results and recommendations.* Paris.
- Médecins Sans Frontières (Hg.) (2009): *"Not Criminals" Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres.* URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_-20090416.news (20.07.2009).
- Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre la Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia.* Mailand.
- Medici Senza Frontiere (Hg.) (2004): *Rapporto sui centri die permanenza temporanea e assistenza.* Rom.
- Merry, Sally E. (2006): *Transnational Human Rights and Local Activism: mapping the Middle.* In: *Law, Equity, and Development. The World Bank Legal Review*, Vol. 2, S. 185-214.
- Merry, Sally E. (2005): *Human Rights and Global Legal Pluralism: Reciprocity and Disjuncture.* In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World.* Benda-Beckmann, Franz von/ Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (Hg.) Adlershott, S. 215-232.
- Merry, Sally E. (1998): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolonui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993.* In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives.* Wilson, Richard A. (Hg.) London, S. 28-48.
- Merry, Sally E. (1988): *Legal Pluralism.* In: *Law & Society Review*, Vol. 22, Nr. 5, S. 869-896.
- Micaleff, Mariella (2006): *One Way Ticket: The Illegal Immigrant In Malta.* In: *KOLOR, Journal on Moving Communities*, Vol. 6, No. 2, S. 4-31.
- Ministry of Justice and Home Affairs, Ministry for the Family and Social Solidarity (Hg.) (2005): *Irregular Immigrants, Refugees and Integration.* La Valetta.
- Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008).* Working Papers 43/2008, CeSPI (Hg.) Rom.

- Monzini, Paola (2004) *Migrant Smuggling via Maritime Routes*. Rom, und
 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. Working Papers 43/2008, CeSPI (Hg.) Rom.
- Moore, Sally Falk (2000): *Law in unstable settings: the dilemma of migration*. In: *Coping with insecurity: an "underall" perspective on social security in the Third World*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Yogyakarta, S. 141-152.
- Moore, Sally Falk (1978): *Law as process: an anthropological approach*. London.
- Noll, Gregor (2003): *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*. In: *European Journal of Migration and Law* 5 (3), S. 303-341.
- Noll, Gregor (2000): *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Den Haag.
- O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (1996): *Frontiers of sovereignty in the new Europe*. In: *Borders, Nations and States. Frontiers of sovereignty in the new Europe*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 1-17.
- Pallis, Mark (2002): *Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflict Between Legal Regimes*. In: *International Journal of Refugee Law* 14 (2/3), S. 329-364.
- Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2007): *Denaturalizing „Camps“: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone*. In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 57-87.
- Pink, Sarah/Fardon, Richard (2004): *Applied Anthropology in the 21st century*. In: *Anthropology Today*, Vol. 20, No 4, S.22/23.
- Pro Asyl (Hg.) (2003): *Der europäische Kontinent ohne Flüchtlinge? Zum aktuellen Stand der Asylpolitik in der Europäischen Union*. Frankfurt.
- Pugliese, Enrico (2000): *L'Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. In: *Migrazioni. Scenari per il XXI. Secolo*. Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (Hg.) Rom.
- Ritaine, Èvelyn (1999): *Noi e gli altri, L'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne*. In: *Revue de Science Politique* Nr. 11, S. 55-69.

- Robben, Antonius/Nordstrom, Carolyn (1995): *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*. Dies. (Hg.) Berkley.
- Schiffauer, Werner (1997): *Die Angst vor der Differenz*. In: *Fremde in der Stadt*. Ders. (Hg.) Frankfurt/Main, S. 157-172.
- Schlehe, Judith (2003): *Formen qualitativer ethnographischer Interviews*. In: *Methoden und Techniken der Feldforschung*, Beer, Bettina (Hg.) Berlin, S. 71-94.
- Schmitt-Beck, Rüdiger (2008): *Governance and legitimacy in a globalized world*. Baden-Baden.
- Schuster, Liza (2005): *The Realities of a New Asylum Paradigm*. Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 20, Oxford.
- Sciurba, Alessandra (2009): *Una speranza per i profughi di Patrasso La Corte europea dichiara ammissibili i ricorsi contro Italia e Grecia*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo14431.html> (05.05.2009).
- Sciurba, Alessandra (2006): *Cap Anamur – Oggi inizia il processo ad Agrigento*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo9207.html> (20.08.08).
- Selm, Joanne van (2007): *The Europeanization of Refugee Policy*. In: *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*. Kneebone, Susan/Rawlings Sanaei, Felicity (Hg.) New York/Oxford, S. 79-109.
- Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2008): *Comunicato Stampa. Rifugiati in Italia. I dati dell'accoglienza*. URL: http://www.serviziocentrale.it/ita/comunicati_stamp.asp (20.07.2009).
- Sharma, Aradhana/Gupta, Akhil (2006) *The anthropology of the state : a reader*. Malden.
- Shore, Chris (2006): *Government Without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union*. In: *European Law Journal* 12/6, S. 709-724.
- Shore, Chris/Wright, Susan (1997): *Policy. A new field of Anthropology*. In: Dies. (Hg.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London, S. 4-27.
- Sidakis, Diana (2009): *Private Military Companies and State Sovereignty: Regulating Transnational Flows of Violence and Capital*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. Benda-Beckmann, Franz und Keebet von/Eckert, Julia. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 61-83.

- Sluka, Jeffrey A. (1995): *Reflections on Managing Danger in Fieldwork. Dangerous Anthropology in Belfast*. In: *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*. Robben, Antonius/Nordstrom, Carolyn (Hg.) Berkley, S. 276-291.
- Snyder, Francis G. (2004): *European Integration*. In: *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*. Clark, David (Hg.) Thousand Oakes. Verfügbar über: <http://www.francis-snyder.com/contributions-to-edited-volumes.html>.
- Sousa Santos, Boaventura de (2005): *Law and Globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge.
- Sousa Santos, Boaventura de (1987): *Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*. In: *Journal of Law and Society*, Vol. 14, No. 3, S. 279-302.
- Szczepaniková, Alice (2005): *Mapping refugee studies: the quest for agency and reflexivity*. In: *Focaal. The European Journal of Anthropology*, Issue 45, S. 162-165.
- Texeira, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes.
- Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) (2007): *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.
- Tuitt, Patricia (2004): *Refugees, Nations, Laws and the Territorialization of Violence*. In: *Critical Beings. Law, Nation and the Global Subject*. Fitzpatrick, Peter/Tuitt, Patricia. (Hg.) Adlershot, S. 37-55.
- Turner, Bertram (2005): *Asyl und Konflikt von der Antike bis heute. Rechts-ethnologische Untersuchungen*. Berlin.
- Turner, Simon (2005): *Suspended Spaces – Contesting Sovereignities in a Refugee Camp*. In: *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*. Hansen, Thomas Blom/Stepputat, Finn (Hg.) Princeton and Oxford, S. 312-332.
- Vassallo Paleologo, Fulvio (2007): *Ancora sotto accusa chi salva la vita in mare*. URL: <http://www.meltingpot.org/articolo10973.html> (27.08.08).
- Virilio, Paul (1993): *Revolutionen der Geschwindigkeit*. Berlin.
- Weinzierl, Ruth (2007): *Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung*. Policy Paper No. 8. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). URL: <http://www.unikassel.de/fb5/frieden/themen/Menschenrechte/eu-grenzen.html> (05.03.2009).

- Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin.
- Welz, Gisela (1998): *Moving Targets. Feldforschung unter Mobilitätsdruck*. In: *Zeitschrift für Volkskunde*, 94, S. 177-195.
- Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (2005): *Territory, identity and the places in-between: Culture and power in European borderlands*. In: *Culture and Power at the Edges of the State. National support and subversion in European border regions*. Dies. (Hg.) Münster, S. 1-31.
- Wilson, Thomas M./Donnan, Hastings (1998): *Nation, state and identity at international borders*. In: *Border identities. Nation and state at international frontiers*. Dies. (Hg.) Cambridge, S. 1-30.
- Wilson, Richard A. (Hg.) (1997): *Human Rights, Culture & Context. Anthropological Perspectives*. London.
- Zabusky, Stacia E. (2002): *Ethnography in/of Transnational Processes: Following Gyres in the Worlds of Big Science and European Integration*. In: *Ethnography in Unstable Places: Everyday Lives in Contexts of Dramatic Political Change*. Greenhouse, Carol J./Mertz, Elisabeth/Warren, Kay B. (Hg.) Durham und London, S. 113-145.

DOKUMENTENVERZEICHNIS

- Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (2007): *Relazione Attività Antimmigrazione Anno 2006*, Internes Papier der italienischen Küstenwache Guardia Costiera, ausgehändigt von Kommandeur Calvi-nare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.
- Commissione De Mistura (Hg.) (2006): *Rapporto della Commissione De Mistura*. URL: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/notizia_23602.html (20.07.2009).
- Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck et al. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Bindung der staatlichen Gewalt in internationalen Gewässern und an den Außengrenzen der EU an den Schutz der Menschenwürde und Grundrechte, an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention*. Drucksache 16/9204.
- Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Marieluise Beck et al. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen*, Drucksache 16/2723.
- Europarat, Europäisches Anti-Folter-Komitee (2007): *Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 15 to 21 June 2005*. Dok. Nr. CPT /Inf (2007) 37.
- Europarat, Parlamentarische Versammlung (2006): *Mass arrival of irregular migrants on Europe's Southern Shores, Report Committee on Migration, Refugees and Population*, Rapporteur: Mr. Christopher Chope, UK, European Democratic Group. Dok. Nr. 11053.
- Europarat, Parlamentarische Versammlung (2006): *Mass arrival of irregular migrants on Europe's Southern Shores*. Entschließung 1521.
- Europarat, Parlamentarische Versammlung (2004): *Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas*. Empfehlung Nr. 1645.
- Europäische Kommission (2007): *Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems*. KOM (2007) 299.

- Europäische Kommission (2007): *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*. SEC (2007) 691.
- Europäische Kommission (2006): *Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen*. KOM (2006) 402.
- Europäische Kommission (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat: Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733.
- Europäische Kommission (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts*. KOM (2006) 735.
- Europäische Kommission (2003): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme in der EU*. KOM (2003) 315.
- Europäische Kommission (2002): *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten*. KOM (2002) 233.
- Europäische Kommission (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. URL: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (05.03.2009).
- Europäisches Parlament (2006): *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Flüchtlinge in Malta*. Dok. Nr. P6_TA (2006) 0136.
- Europäisches Parlament (2006): *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Lybia, on 4 to 6 december*. Directorate General, External policies, Human Rights Unit.
- Europäisches Parlament (2005): *Entschließung des Europäischen Parlaments zu Lampedusa*. Dok. Nr. P6_TA(2005)0138.
- Frontex (2008): *2007 Sea Border Operations*. Vol. 2/11 issue 1.
- Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 may-5 June 2007*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf> (02.01.2008).
- Frontex (2007): *Frontex Press Kit, 2007 Sea Border Operations*. URL: http://www.frontex.europa.eu/-newsroom/press_kit/ (25.06.2008).

- Frontex (2007): *Examples of accomplished operations*. URL: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/art6.html (25.06.2008).
- Frontex (2007): *Frontex-Jahresbericht 2006*. URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf (15.05.2008).
- Frontex (2006): *Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2005*. URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0003-00-00-ende.pdf (10.05.2008).
- IMO Sub Committee on Flag State Implementation (2009): *Measures to protect the safety of persons rescued at sea*. Comments on document FSI 17/15/1, Submitted by Malta. Dok. Nr. FSI 17/15/2.
- Rat der Europäischen Union (2006): *Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA*. Dok. Nr. 12049/06.
- Rat der Europäischen Union (2006): *Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Verstärkung der südlichen Seeaußengrenze*. Dok. Nr. 13559/06.
- Rat der Europäischen Union (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Immigration*. Dok. Nr. 7753/05.
- Rat der Europäischen Union (2003): *CIVIPOL: Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders – Final report*. Dok. Nr. 11490/1/03.
- Rat der Europäischen Union (2003): *Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Dok. Nr. 15445/03.
- UNHCR (2007): *Premio 2007 Per Mare. Al coraggio di chi salva vite umane*. Rom, Broschüre.
- UNHCR (2007): *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of the Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4&page=search> (15.01.2008).
- UNHCR (2002): *Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea. Expert roundtable Rescue-at-Sea: Specific Aspects Relating to the Protection of Asylum-Seekers and Refugees*, held in Lisbon, Portugal on 25-26 March, 2002.

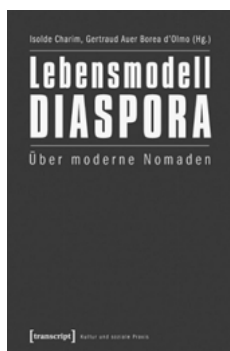
UNHCR (2000): *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: The international framework and recommendations for a comprehensive approach*. EC/50/SC/CPR.17.

Kultur und soziale Praxis



SYLKE BARTMANN, OLIVER IMMEL (Hg.)
Das Vertraute und das Fremde
Differenzerfahrung und Fremdverstehen
im Interkulturalitätsdiskurs

Oktober 2011, ca. 240 Seiten, kart., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1292-9



ISOLDE CHARIM,
GERTRAUD AUER BOREA D'OLMO (Hg.)
Lebensmodell Diaspora
Über moderne Nomaden

Dezember 2011, ca. 400 Seiten, kart., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1872-3



DANIEL GAXIE, NICOLAS HUBÉ,
MARINE DE LASSALLE, JAY ROWELL (Hg.)
Das Europa der Europäer
Über die Wahrnehmungen
eines politischen Raums

März 2011, 344 Seiten, kart., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-1626-2

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Kultur und soziale Praxis

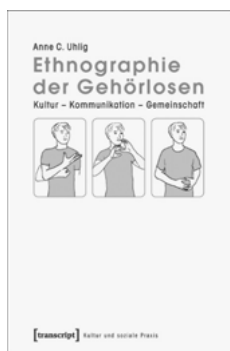


SABINE HESS, NIKOLA LANGREITER,
ELISABETH TIMM (Hg.)

Intersektionalität revisited

Empirische, theoretische
und methodische Erkundungen

Oktober 2011, ca. 280 Seiten, kart., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1437-4



ANNE C. UHLIG

Ethnographie der Gehörlosen

Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft

Oktober 2011, ca. 340 Seiten, kart., zahlr. Abb., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1793-1



EROL YILDIZ

Die weltoffene Stadt

Wie Migration Globalisierung
zum urbanen Alltag macht

November 2011, ca. 200 Seiten, kart., ca. 19,80 €,
ISBN 978-3-8376-1674-3

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Kultur und soziale Praxis

ANIL AL-REBHOLZ

Das Ringen um die Zivilgesellschaft in der Türkei
Intellektuelle Diskurse,
oppositionelle Gruppen
und Soziale Bewegungen
seit 1980

Februar 2012, ca. 408 Seiten, kart.,
ca. 33,80 €, ISBN 978-3-8376-1770-2

DAVID JOHANNES BERCHEM

Wanderer zwischen den Kulturen
Ethnizität deutscher Migranten
in Australien zwischen Hybridität,
Transkulturation und
Identitätskohäsion

Oktober 2011, ca. 702 Seiten, kart.,
ca. 42,80 €, ISBN 978-3-8376-1798-6

THOMAS FRÖHLICH,

YISHAN LIU (Hg.)

**Taiwans unvergänglicher
Antikolonialismus**

Jiang Weishui und
der Widerstand gegen
die japanische Kolonial-
herrschaft. Mit einer
Übersetzung von Schriften
Jiang Weishuis aus dem
Chinesischen und Japanischen

August 2011, 362 Seiten, kart., 36,80 €,
ISBN 978-3-8376-1018-5

JÖRG GERTEL, INGO BREUER (Hg.)

Alltags-Mobilitäten

Aufbruch marokkanischer
Lebenswelten

Dezember 2011, ca. 350 Seiten,
kart., zahlr. Abb., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-89942-928-2

MARTINA GRIMMIG

Goldene Tropen

Die Koproduktion natürlicher
Ressourcen und kultureller
Differenz in Guayana

September 2011, 296 Seiten, kart., 32,80 €,
ISBN 978-3-89942-751-6

JÜRGEN MARTIN MEILI

Kunst als Brücke

zwischen den Kulturen

Afro-amerikanische Musik im Licht
der schwarzen Bürgerrechtsbewegung

Mai 2011, 320 Seiten, kart., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-1732-0

JANNE MENDE

**Begründungsmuster weiblicher
Genitalverstümmelung**

Zur Vermittlung
von Kulturrelativismus
und Universalismus

September 2011, 210 Seiten, kart., 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-1911-9

MINNA-KRISTINA RUOKONEN-ENGLER

»Unsichtbare« Migration?

Transnationale Positionierungen
finnischer Migrantinnen.

Eine biographieanalytische Studie

Dezember 2011, ca. 348 Seiten,
kart., ca. 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-1876-1

VERENA SCHREIBER

Fraktale Sicherheiten

Eine Kritik der kommunalen
Kriminalprävention

Juni 2011, 302 Seiten, kart., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-1812-9

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

